MODULO 2: Planificación Estratégica

Capitulo

2



Enfoques Metodológicos en Planificación Estratégica



Asociacion Santafesina de Medicina General y Familiar



Construyendo Metodologias Abiertas

*ADAPTACION DEL TEXTO: "**Planificacion Estrategica de Recursos Humanos en Salud**" de Mario Rovere. Serie Desarrollo de Recursos Humanos Nro 96. OPS. 1993*

CONTENIDOS

1. Convivir con lo complejo:
- La distancia del sujeto al objeto de análisis-transformación:
- Las coordenadas del ser, deber ser, y poder ser que se identifican en el otro eje:

2. Características del proceso:
- Carácter recursivo
- Avance no lineal
- Revisión no periódica

3. Esquema general – momentos:

SER	**GLOBAL:**	Análisis de Situación
SER	**ESPECIFICO:**	Investigación de Problemas
DEBER SER	**GLOBAL:**	Identificación de la Visión
DEBER SER	**ESPECÏFICO:**	Diseño de Proyectos
PODER SER	**GLOBAL:**	Construcción de Viabilidad
PODER SER	**ESPECÍFICO:**	Programa Operacional o Táctico Operativo

Convivir con lo complejo

Al comenzar a discutir el tema de metodología queremos comentar la discrepancia que existe entre diferentes autores respecto a la posibilidad de generar Metodologías de Planificación Estratégica, ya que un autor tan importante en este campo como Testa afirma que tal cosa es imposible, siendo lo estratégico sólo posible de desarrollar como enfoque o pensamiento.

Otro autor, Matus, señala en cambio que la Planificación Estratégica no sólo puede existir, sino que su existencia es un imperativo. La discrepancia entre ambos parece poder explicarse por la posición desde la cual cada uno de estos autores analizan la incorporación de lo estratégico (Matus desde el gobierno y Testa desde la sociedad civil).

Sin imaginar que podría haber un "término medio" entre ambas posturas, planteamos una alternativa que nos parece razonable, posible y adecuada al campo de Recursos Humanos en Salud.

El problema de base es que si en nuestro caso un enfoque estratégico no se refuerza con métodos de aplicación deja indemne la fuerte influencia que el pensamiento positivista ha impreso sobre

los métodos tradicionales de planificación y continúan instalados en la cultura y la práctica de nuestras organizaciones educativas y de salud.

Resulta más apropiado definir categorías, instrumentos y conceptos para construir una metodología, y esta debe desarrollarse en cada lugar concreto, en cada circunstancia concreta, en cada correlación de fuerzas y por cada actor que se enfrenta con la necesidad de planificar.

Por eso es que en este capitulo proponemos esquemas, formas, elementos, conceptos, categorías, conexiones y relaciones con el objetivo manifiesto de que cada uno utilice los elementos que le resulten útiles, incluyendo la posibilidad de empezar con el uso de instrumentos muy sencillos, complicándolos luego en la medida en que la complejidad del objeto de transformación lo requiera.

Una advertencia que es imprescindible para el uso de este capítulo es que, si bien afirmamos que el pensamiento estratégico puede plasmarse en algunos instrumentos concretos, no es cierto lo contrario, es decir que el uso de esos instrumentos nos permita asegurar que estamos aplicando pensamiento estratégico. En otras palabras, es posible desnaturalizar la propuesta haciendo un uso normativo y rígido de los instrumentos que se plantean.

Hechas estas salvedades, comenzamos diciendo que la planificación Estratégica de Recursos Humanos en Salud se comprende como una forma de abordaje, comprensión e intervención que las organizaciones y fuerzas sociales que concurren en este campo aplican a fin de optimizar el uso de sus recursos para alcanzar objetivos sociales determinados.

Para ello hemos comprendido la necesidad de proponer un proceso metodológico organizado en seis momentos de reflexión para la acción (ver CUADRO 1); dichos momentos han sido caracterizados con el nombre que expresa su acción y/o efecto fundamental, siendo los seis momentos representaciones que el actor o fuerza social que planifica construye para la comprensión y transformación de la realidad que lo problematiza.

Los seis momentos que se detallan en el CUADRO I se ubican en un cruce de coordenadas fijadas de acuerdo al siguiente criterio:

CUADRO I: Momentos de la planificacion estrategica de recursos humanos en salud

Distancia al objeto	Ver/Ser	Deber Ser	Poder Ser
Mayor globalidad	Análisis de Situación (AS)	Identificación de la Visión (IV)	Construcción de Viabilidad (CV)
Mayor Especificidad	Investigación de Problemas (IP)	Diseño de Proyectos (DP)	Programa Operacional

Adaptado de Rovere Mario: "Planificacion Estrategica de Recursos Humanos en Salud" de Mario Rovere. Serie Desarrollo de Recursos Humanos Nro 96. OPS. 1993

La "distancia" del sujeto al objeto de análisis-transformación "mayor globalidad", "mayor especificidad".

Al referirse al concepto que llamamos "distancia al objeto", nos referimos a un recurso analítico, ya que la primera complejidad en la planificación e investigación social es que el sujeto que analiza está incluido en el objeto analizado; aún así existen formas de marcar determinadas "distancias" que permiten apreciaciones diferentes y complementarias.

"... si un enfoque estratégico no se refuerza con métodos de aplicación, deja indemne la fuerte influencia que el pensamiento positivista ha impreso sobre los métodos tradicionales de planificación y continúan instalados en la cultura y la práctica de nuestras organizaciones ..."

Al respecto, podemos utilizar la imagen del pasajero de un avión que vuela a diferentes alturas: a medida que sube gana en panorama, pero pierde la precisión o el detalle de lo que ve, mientras que al descender le ocurre lo contrario. Este es un ejemplo útil ya que también podemos ver que el observador a pesar de tomar distancia desde un avión, no por eso "sale" de la sociedad que lo contiene. Otro ejemplo es el caso del microscopio; cuando usamos un lente con gran aumento obtenemos imágenes con mucho deta-

"... la planificación estratégica se comprende como una forma de abordaje, comprensión e intervención que las organizaciones y fuerzas sociales que concurren en este campo aplican a fin de optimizar el uso de sus recursos para alcanzar objetivos sociales determinados ..."

"... en el nivel de mayor globalidad analizamos, proyectamos o diseñamos intervenciones sobre todo el espacio de transformación, y en el nivel de mayor especificidad sobre recortes de dicho espacio que generalmente, denominamos problemas ..."

lle y poco panorama; y si usamos otro con poco aumento, a la inversa, obtendremos más panorama y menos detalle.

En nuestro caso una visión integrada, global o panorámica del proceso de desarrollo de recursos humanos en salud puede ser mas fácilmente lograda desde la posición de una instancia nacional de planeamiento, o desde un consejo nacional del área; mientras que desde la perspectiva de una Universidad o de una institución de la seguridad social o del mismo Ministerio de Salud (en tanto empleador) puede percibirse una mayor riqueza de detalle sobre muchos de los componentes del campo, pero con alguna razonable pérdida de la visión de conjunto.

"... el proceso de planificación tiene un claro carácter recursivo en tanto que intenta ofrecer un cálculo actualizado sobre una realidad cambiante ... su carácter dinámico es imprescindible ... eso es lo que obliga a mantener la provisoriedad de las conclusiones y la constante revisión de las afirmaciones ..."

Claro que esta definición es siempre relativa -como si fuera el caso del cambio de la escala de un mapa- porque también podríamos valorar la visión de un Decano como más panorámica o de mayor globalidad y la de un Jefe de Cátedra como de mayor detalle y especificidad. Generalmente, el nivel de mayor globalidad se define autoreferencialmente para el actor o fuerza social que planifica y para el espacio de alcance de sus decisiones o influencia.

Dicho en otros términos en el nivel de mayor globalidad analizamos, proyectamos o diseñamos intervenciones sobre todo el espacio de transformación, y en el nivel de mayor especificidad sobre recortes de dicho espacio que generalmente, denominamos problemas.

Referente a las coordenadas del ser, deber ser, y poder ser que se identifican en el otro eje:

- **Los campos del ser**: agrupan los momentos tendientes a construir o reconstruir las representaciones intelectuales elaboradas por las fuerzas o actores sociales que planifican, a fin de conocer y comprender lo que está sucediendo.
- **Los campos del deber ser**: expresan y explicitan los deseos y valores que los actores que planifican proyectan al construir la estructura propositiva del proceso de planificación.

*Resulta ilustrativo para estos campos el doble significado con que se puede usar el verbo **proyectar**: como proyección de una imagen (visión) y como diseño de un proyecto.*

- **El poder ser**: identifica los movimientos (tácticas y estrategias) tendientes a poner el objetivo al alcance, es decir movimientos que buscan hacer posible los resultados esperados.

Aunque puede suponerse que el carácter estratégico se concentra en estos dos últimos momentos, lo cierto es que todos los momentos son de naturaleza estratégica para poder realimentarse recíprocamente unos a otros.

Características del proceso

La metodología en construcción en este proceso necesita cumplir ciertos requisitos para hacer consistencia con la teoría que la sustenta.

Carácter recursivo

El proceso de planificación tiene un claro carácter recursivo en tanto que intenta ofrecer un cálculo actualizado sobre una realidad cambiante; en este aspecto, su carácter dinámico es imprescindible. Eso es lo que obliga a mantener la provisoriedad de las conclusiones y la constante revisión de las afirmaciones. Es en este sentido que se explica el combate al libro plan que adquiere un valor simbólico, ya que el cambio de un plan hacia un proceso de planificación, semeja el paso de la fotografía a la cinematografía, la transición del registro estático al de los procesos en movimiento.

Avance no lineal

Los momentos no podrían guardar entre sí ninguna rigidez secuencial, debe ser posible comenzar por cualquiera de ellos y de allí "subir", "bajar", "retroceder" o "avanzar" en un sentido dinámi-

co. Pero tampoco podrían ser independientes, ya que cualquier cambio en uno de ellos puede obligar a cambiar el cálculo de todos los otros.

Por ejemplo: si un Ministerio de Salud o una Universidad computariza todos sus procesos administrativos (cambio en el momento del programa operacional); esta innovación podría generar modificaciones en sus estrategias de desarrollo (CV), en los proyectos que diseña (DP) incluso en el análisis que realiza (AS) por contar con nuevas y mas accesibles bases de información.

Otro ejemplo podría ser el de una investigación que demuestra lo inadecuado de la formulación de un problema crítico del proceso de planificación al concluir que: "la masificación no explica el fenómeno de la caída en la jerarquía de las credenciales profesionales que emite una determinada Universidad" (cambio en el momento, investigación de problemas). Este hallazgo puede hacer que se cambie el análisis de la situación (AS), los proyectos propuestos (DP), y las estrategias (CV), que esa universidad tenía planteadas para solucionar la problemática que le preocupa.

Revisión no periódica

La revisión del proceso de planificación es una actividad que requiere un esfuerzo, en consecuencia no se trata de revisar por deporte, se trata que los cálculos de planificación tengan la capacidad de presidir la acción. En consecuencia, son esas mismas acciones y la realidad sobre la que se actúa las que dictan la necesidad de revisar los cálculos de planificación; algunos cálculos pueden permanecer vigentes por mucho tiempo y otros pueden quedar obsoletos en un breve término, por esto es que no es posible limitarse a fijar períodos fijos de revisión.

La periodicidad suele ignorar los cambios de ritmo que la propia realidad impone, es como la revisión que se hace después de una crisis, aunque esta no haya sido programada.

Esquema general - momentos

Presentamos un esquema general del proceso de planificación organizado en forma modular y flexible en sus diferentes momentos.

El concepto de momento ha sido desarrollado, en nuestra opinión acertadamente, por Matus para reemplazar con ventajas el concepto de "etapas" tratando de evitar el estilo secuencial o algorítmico que caracterizó a la planificación tradicional.

> ***"... no se trata de revisar por deporte, se trata que los cálculos de planificación tengan la capacidad de presidir la acción ... son esas mismas acciones y la realidad sobre la que se actúa las que dictan la necesidad de revisar los cálculos de planificación ..."***

Cada momento presenta una determinada especificidad, aunque todos ellos, como ya hemos visto, se articulan entre sí de tal forma que un cambio en alguno de ellos repercute en mayor o menor medida en los otros.

La complejidad y el detalle del desarrollo de cada momento guarda relación con la complejidad de la problemática que se enfrenta; lo importante es que en ninguno de los momentos se pierda la noción de que la reflexión o cálculo que se está realizando, adquiere su sentido sólo en función de mejorar la acción y de aumentar la probabilidad de que los resultados sean alcanzados.

En consecuencia, el sistema de planificación puede verse como una especie de acordeón con "momentos" cuya dimensión o complejidad se expande o se contrae, según la complejidad de la situación problema. En algunos casos un momento puede ser tan sencillo como la contestación de una pregunta, y en otros tan complejo que obligue al desarrollo de todo un instrumental de apoyo.

> ***"... lo importante es que en ninguno de los momentos se pierda la noción de que la reflexión o cálculo que se está realizando, adquiere su sentido sólo en función de mejorar la acción y de aumentar la probabilidad de que los resultados sean alcanzados ..."***



Planificación Estratégica en Salud

*ADAPTACION DEL TEXTO: "**Planificacion Estrategica de Recursos Humanos en Salud**" de Mario Rovere. Serie Desarrollo de Recursos Humanos Nro 96. OPS. 1993*

CONTENIDOS

Análisisde situación

- *Responde o debe responder básicamente a las preguntas: ¿Qué nos está pasando?, y ¿por qué y por quiénes está pasando?*
- *Es el momento en que un actor social necesita percibir, en forma global o panorámica, qué es, desde su perspectiva autoreferencial lo que está sucediendo. Es al mismo tiempo el momento de percibir quién o quiénes están por detrás de la problemática que se enfrenta, ya que sus intervenciones sobre la realidad, incluyendo la suya propia, explican en parte cómo es que la situación llegó hasta allí.*
- *Requiere, como todos los momentos, un proceso de cambio del mismo actor que analiza, quién tiene que adquirir algunas habilidades que le permitan seleccionar los rasgos relevantes, los indicios reveladores, las tendencias inquietantes; en suma, desarrollar su capacidad de lectura de una realidad tan austera en signos iluminadores como rica en datos contundentes.*

Representacion y Posicionamiento

Cada uno de nosotros predetermina su acción, no en función directa de la realidad que vive, sino en función de una **reconstrucción mediada por una percepción interna y externa** de esa realidad a la que llamamos representación. El actor o fuerza social que planifica necesita fijar o determinar el lugar desde donde analiza la situación, profundizando sobre cuál es su relación con la problemática que enfrenta.

Este **ejercicio de autoreferencia** sirve para evitar la ficción de un análisis desde afuera o desde arriba en espacios sociales que no admiten externalidad.

El reconocerse como parte cambia significativamente la perspectiva de análisis y genera condiciones para comprender a los otros.

Como resulta frecuente es posible explorar en nuestra propia experiencia cambios de posición que nos hayan hecho variar la perspectiva de análisis sobre una determinada situación. El análisis posicional se define a partir de lo que hemos denominado la representación de cada actor, representación que orienta su acción.

Esta representación se construye, y también podría ser decodificada a punto de partida de al menos cuatro factores que solo separamos con fines didácticos ya que conforman una verdadera unidad dialéctica:

- **La posición del actor**: es decir desde dónde ese actor percibe la realidad (lo cual no supone un "donde" geográfico). Por ello es que se afirma que "cada uno ve la realidad según como está ubicado en ella". Debemos incluir aquí la relación que cada actor tiene con el espacio de intervención, relación que incluye los recursos de poder que controla.[9]

"... el actor o fuerza social que planifica necesita fijar o determinar el lugar desde donde analiza la situación, profundizando sobre cuál es su relación con la problemática que enfrenta ..."

- **El aparato ideológico o sistema de valores**: Este factor es un elemento crítico ya que nuestro sistema de valores opera como un lente que amplifica y resalta ciertos hechos al tiempo que oculta o minimiza la importancia de otros. Aquí ya podemos ver como en cierta manera este factor se entrama con el anterior ya que nuestro sistema de valores puede también ser considerado un posicionamiento.

Es importante considerar que **no existen actores sin posición ideológica** y que afirmaciones como: "apolítico", "lo técnico como dimensión de lo no político", "la muerte de las ideologías", etc. no sólo son afirmaciones sin sustento sino que ellas mismas adquieren carácter ideológico.

- **La experiencia**: cada actor pone en juego frente a cada situación nueva todo su aparato experien-cial ya que, salvo que sea imperioso cambiar, tenderá a repetir sus experiencias exitosas y desde estas analizará la actual situación.

"... el análisis posicional se define a partir de lo que hemos denominado la representación de cada actor, representación que orienta su acción ..."

> ***"...transformación es todo proceso de cambio de la realidad en el cual lo nuevo, lo innovado, se hace hegemónico y reordena los elementos que persisten de la situación anterior ... la realidad o espacio de transformación de un actor o fuerza social es un espacio de interés, dominio y/o influencia, definido autorreferencialmente ..."***

- **La intencionalidad (o sentido teleológico)**: A pesar de que en los sistemas tradicionales los objetivos surgen metodológicamente después del análisis, en la práctica no hay análisis sin intencionalidad aunque luego el ejercicio analítico pueda hacer cambiar la intención original.

En síntesis, el actor posicionado al planificar puede reflexionar sobre la naturaleza de su análisis aceptando el carácter subjetivo del mismo, considerando su posicionamiento, su aparato ideológico, su experiencia y su intencionalidad. Carácter subjetivo que está dado por la imposibilidad concreta de separar sujeto y objeto en las ciencias sociales y en consecuencia en la planificación social.

> ***"... el actor posicionado al planificar puede reflexionar sobre la naturaleza de su análisis aceptando el carácter subjetivo del mismo, considerando su posicionamiento, su aparato ideológico, su experiencia y su intencionalidad ... el carácter subjetivo está dado por la imposibilidad concreta de separar sujeto y objeto en las ciencias sociales y en consecuencia en la planificación social ..."***

La realidad o espacio de transformación

La realidad o espacio de transformación de un actor o fuerza social es un espacio de interés, dominio y/o influencia, definido autorreferencialmente. Es una totalidad funcionante de la cual el sujeto que planifica forma parte y sobre la cual actúa, o proyecta actuar.

La delimitación de este espacio es realizada por el mismo sujeto como necesidad de incluir los factores relevantes para su accionar. El mismo no requiere ser de naturaleza geográfica, ya que podríamos considerar como un espacio a una cultura, a una teoría, tanto como una institución, un área geográfica, un país, una red de instituciones, o un recorte de todo ello, como salud o recursos humanos en salud.

Por otra parte, es necesario reflexionar sobre la delimitación histórica del mismo al hablar de "campo en un momento dado". Consideramos transformación a todo proceso de cambio de la realidad en el cual lo nuevo, lo innovado, se hace hegemónico y reordena los elementos que persisten de la situación anterior.

Para comprender esta realidad incorporamos el concepto de planos de análisis.

PLANOS DE ANÁLISIS

En el análisis situacional necesitamos desarrollar la capacidad para ver "por detrás" o "por debajo" de las apariencias. Por eso utilizamos un desdoblamiento de la realidad en planos.

El uso de los planos de análisis simplifica e instrumentaliza toda la compleja problemática de la relación entre esencia y fenómeno,

- **Plano Fenomenico o Funcional o plano de los flujos:** En este plano incluimos todas las manifestaciones que se hacen visibles a nuestros sentidos en forma directa o instrumental y (lo denominamos así en tanto definimos fenómeno como un hecho que se hace visible y llama la atención de un observador). Como somos concientes que en ocasiones lo estructural puede hacerse visible, preferimos utilizar para este plano la denominación de funcional o plano de los flujos.
- **Plano Estructural o de los actores sociales**: En este plano exploramos, los diferentes recursos materiales o simbólicos que tienen capacidad de producir hechos sociales. En la medida que estos recursos tienen habitualmente un uso potencial podrían ser considerados recursos de poder. Sin embargo, para que ello ocurra es necesario que exista una relación de **apropiación de un sujeto, actor o fuerza social que tiene control o influencia sobre este recurso**. Ese es el motivo por el cual también denominamos a este plano como "de los actores sociales".

Relaciones entre estos planos. Acumulaciones. Poder y Relaciones de Poder. Conflicto y transparencia opacidad

La comprensión de las relaciones entre estos planos se apoya en el uso del término acumulaciones. Es que en realidad los recursos que se acumulan han sido previamente "hechos". En otras palabras, una parte de lo funcional se estructura. Al hacer sinónimo de plano estructural al de los actores o fuerzas sociales, también tenemos en cuenta que esos actores o fuerzas sociales dispu-

tan el control de los recursos, de lo que deviene la naturaleza esencialmente conflictiva de este plano y la necesidad de utilizar el concepto de “poder” como categoría analítica y el de “relaciones de poder” como categoría vincular.

En ocasiones el conflicto puede irrumpir en el plano fenoménico, es lo que denominamos un conflicto abierto o manifiesto. A su vez se verifica que con frecuencia esta emergencia del conflicto se produce como consecuencia de una crisis, por lo que suele afirmarse que las crisis son útiles para transparentar situaciones conflictivas (lo que en parte es ayudar a superarlas ya que se trabaja mucho mejor con conflictos manifiestos que con conflictos larvados que son los que con mayor frecuencia dilapidan las energías de las organizaciones y de las sociedades).

Otra inferencia que se desprende de la relación conflicto-crisis es la que sucede en muchas de nuestras intervenciones donde, sin analizar las fuerzas sociales y el equilibrio de poder preexistente, verificamos que a consecuencia de nuestra acción se desencadena un conflicto. En muchas ocasiones no se trata de que hayamos generado el conflicto, sino que hemos hecho emerger un conflicto que subyacía a la situación. Por eso es que sostenemos que una buena forma de conocer una realidad social es intentar transformarla; (en este caso el conocimiento no sólo es un insumo de la acción sino también su consecuencia).

Un último elemento para este momento se refiere a una categoría que hemos usado, pero no explicitado a lo largo de este trabajo y es lo que autores como Testay Pérez Lindo denominan transparencia-opacidad, afirmando que son categorías estratégicas en sí mismas.

Desde este punto de vista podemos decir, siguiendo a Foucault que dado que todo poder genera resistencias, una estrategia básica del poder es mostrarse como un no poder, es decir ser opaco.

Es por esto que, cuando hablamos de un análisis por planos, no sólo existe una dificultad metodológica para pasar del plano fenoménico al plano de los actores sociales, sino también resistencia, ya que los actores que están en este plano ven su propia opacidad como un recurso de poder (una razón adicional para entender por qué es mejor trabajar con conflictos manifiestos cuando existe voluntad de transformación).

Análisis intersubjetivo

Al aceptar la naturaleza subjetiva de nuestro análisis y la imposibilidad concreta de objetivar el mismo, resulta necesario hacer un ejercicio adicional para tratar de reconstruir una visión más amplia del carácter dinámico de las situaciones sociales; para ello hacemos el ejercicio que llamamos análisis intersubjetivo que incluye en la práctica el intento de ponerse en el lugar del otro.

Al hacer sinónimo de plano estructural al de los actores o fuerzas sociales, también tenemos en cuenta que esos actores o fuerzas sociales disputan el control de los recursos, de lo que deviene la naturaleza esencialmente conflictiva de este plano y la necesidad de utilizar el concepto de “poder” como categoría analítica y el de “relaciones de poder” como categoría vincular.

Este ejercicio dista mucho de ser sencillo, ya que no es sólo cuestión de imaginar cómo se ven las cosas desde allí, desde la posición de uno o de los otros, sino que es necesario reconstruir todo el cálculo situacional a través de su “código operativo”, es decir la decodificación de su posición, su sistema de valores, su experiencia y su intencionalidad. El análisis intersubjetivo requiere una integración de los códigos operativos de todos los actores o fuerzas sociales que operan sobre la situación, campo o espacio de transformación.

Análisis objetivo

Después de analizar los factores que son de naturaleza subjetiva o aquellos cuya misma interpretación lo es, persisten algunos datos, hechos, fenómenos, información o relaciones que pueden considerarse objetivos sin que esto nos lleve necesariamente a la conclusión que son verdaderos. En sentido estratégico, lo objetivo es lo que todos los actores involucrados aceptan como verdadero (aunque no lo sea) y es de trascendental importancia porque por pequeño que sea pue-

“... el análisis intersubjetivo requiere una integración de los códigos operativos de todos los actores o fuerzas sociales que operan sobre la situación, campo o espacio de transformación ...”

de servir como punto de apoyo para cualquier proceso de negociación.

Análisis histórico

Dado que es improbable que una fuerza social comience a trabajar "hoy" diremos que por el sólo hecho de estar en el juego ya cuenta con algún análisis de situación, en consecuencia el ejercicio de análisis puede ser un ejercicio de contra análisis o de desplazamiento de imágenes y representaciones por otras que "representen" mejor la realidad que se enfrenta. El interrogante principal de este momento se desdobla: por una parte analizamos qué está pasando, pero adicionalmente nos preguntamos por qué, o en otros términos cómo es que la situación llegó a ser la que es.

"... lo objetivo es lo que todos los actores involucrados aceptan como verdadero (aunque no lo sea) y es de trascendental importancia porque por pequeño que sea puede servir como punto de apoyo para cualquier proceso de negociación ..."

Dado que, este por qué remite a explicaciones, y las explicaciones anteceden a los efectos que producen, el análisis histórico, lejos de ser un elemento referencial o contextual pasa a transformarse en parte esencial de la metodología propuesta.

El análisis histórico nos permite conocer que diferentes correlaciones de fuerza fueron moldeando la situación para que esta adquiera su actual configuración.

Qué actores tenían control de la situación, qué hechos determinaron que estos actores aumentaran o disminuyeran sus cuotas de poder, qué coyunturas externas o internas favorecieron (o desfa-vorecieron) a unos actores en desmedro de otros.

"... el análisis histórico nos permite conocer que diferentes correlaciones de fuerza fueron moldeando la situación para que esta adquiera su actual configuración.... por una parte analizamos qué está pasando, pero adicionalmente nos preguntamos por qué, o en otros términos cómo es que la situación llegó a ser la que es ..."

El análisis histórico no sólo aporta sustancialmente a la comprensión de la realidad, sino que también ayuda a romper la fuerte autoridad de un presente que se nos manifiesta como el único posible.

Evidentemente hablar de análisis histórico per se, remite a investigación y por cierto que hay circunstancias en que ello es así. Sin embargo, volvemos a llamar la atención sobre que la complejidad de la metodología sigue o debe seguir a la complejidad del problema que se enfrenta.

Por ello, veremos situaciones complejas que necesitan de una investigación histórica minuciosa y casos más sencillos donde bastará con una reconstrucción basada en la experiencia y el conocimiento de algunos protagonistas.

Lo esencial es que quien lleva adelante un ejercicio de planificación estratégica necesita desarrollar la capacidad de analizar históricamente los fenómenos que enfrenta, detectando los factores estructurales que le dieron origen.

A modo de síntesis

En síntesis, el análisis de situación es un momento complejo que debe permitirnos tener una apreciación de lo que está sucediendo en un determinado recorte de la realidad que llamamos situación, integrando en ese qué está sucediendo a quiénes están actuando sobre ese recorte (es decir todos los quienes relevantes) cómo han venido actuando y algunas hipótesis sobre cómo podrían actuar. Eso nos permitiría hipotetizar cómo podría evolucionar la situación en caso que no hiciéramos nada, en caso que siguiéramos haciendo lo mismo, y en caso que dejáramos de hacer lo que estamos haciendo.

En este momento, como en los próximos, el chequeo básico se hace en función de que se hayan identificado correctamente quiénes somos nosotros, quiénes son los otros, cuál es el espacio y cuál es el juego que se está jugando, aún a sabiendas que en la realidad cambiar las reglas puede ser parte del juego.

Es este, en consecuencia, un momento complejo o más complejo que los otros; aunque desde el inicio hemos enfatizado que la complejidad del método acompaña la complejidad de la problemática que se enfrenta.

Uno puede enfrentar problemáticas y dominios tan diferentes como resolver una situación conflictiva en un aula o definir si las universidades tendrán o no ingreso irrestricto. Es obvio que el método deberá comprimirse o expandirse tanto

como sea necesario por el problema que se enfrenta.

Un elemento adicional que reduce la expectativa sobre este momento es la característica recursiva del método y la lógica misma de momento que no reclama ni la secuencia ni su agotamiento (aunque si su coherencia interna, sincrónica y diacrónica) como pre-requisito para ingresar a otro momento.

En síntesis, ¿cómo hacer un análisis situacional?

- Identificando la problemática que emerja de la realidad y que constituya su objeto global de transformación.
- Delimitando el campo que contiene esa problemática que operará como espacio singular a punto de partida del alcance de sus decisiones o área de responsabilidad.
- Identificando los espacios que contienen ese campo y que puedan contenerlo y/o determinarlo.
- Ubicando las manifestaciones y/o características de esa problemática a punto de partida de sus rasgos o indicadores y de toda la información cuali y cuantitativa que posea sobre ella (sistemas de información, investigaciones, etc.).
- Identificando qué otros actores sociales relevantes concurren a ella (nos referimos a personas o fuerzas sociales que puedan intencionadamente permitir o impedir que alcancemos nuestros objetivos).
- Analizando la problemática desde el código operacional de los otros actores (posición del actor + recursos de poder que controla + sistema de valores o aparato ideológico + intencionalidad + experiencia).
- Aplicando la lógica de equilibrio de fuerzas previo (Tabla xxx)
- Identificando en función de la intencionalidad (dirección) y en función de su fuerza (recursos que controla); si es o puede ser un oponente, o un aliado.
- Analizando cómo es que la situación llegó hasta aquí y cuáles son las condiciones externas e internas que cambiaron o que podrían cambiar las correlaciones de fuerza.

A través de un análisis de situación podría esperarse obtener:

- Listados de problemas priorizados; Listados de Actores y Fuerzas Sociales relevantes con su código operacional frente a determinadas propuestas y Listados de contingencias y condiciones a tener en cuenta
- Documentos de análisis de situación; Documentos de análisis de coyuntura y Documentos de estimación de tendencias

Identificación de Problemas:

• *El Análisis de Situación nos permitió delimitar una problemática (P) global que no resulta operativa per se, pero que incluye problemas (p) que lo son y cuyas explicaciones van a ser investigadas en este momento. P contiene un número de p como un bosque contiene árboles.*

Identificación de un problema

Dado que el análisis de situación nos lo reclama, partimos de la identificación de problemas o estructuras problemáticas que parecen la forma natural como la gente se enfrenta a situaciones de cambio.

¿Qué es un problema? Decimos que un problema es una brecha entre una realidad o un aspecto de la realidad observada y un valor o deseo de cómo debe ser esa realidad para un determinado observador, sea este individual o colectivo. Siendo así, afirmamos de inicio que los elementos de un problema son:



Desde esta perspectiva podemos afirmar que no hay problemas si no hay sujetos que se problematicen o de otro modo los problemas no existen independientemente de la existencia de sujetos que se problematizan.

Como consecuencia, afirmamos la naturaleza necesariamente subjetiva del concepto de problema, lo cual no quiere decir que no pueda ser con pequeñas diferencias un problema de percepción colectiva, aunque en este sentido un problema masivo no se transforma por ello en objetivo.

¿Qué problemas seleccionar?, ¿cómo y por qué recortar de la realidad ciertos problemas y no otros?, toda opción es en si misma política en el proceso de planificación social son interrogantes que no tienen respuestas simples, incluso autores como Gómez Jara y Pérezvan más allá y afirman: "o la investigación sirve para el cambio o sirve para obstruirlo".

Delimitación de un problema

"Investigar es investigar problemas", los problemas tienen su origen en la realidad y/o en el conocimiento o teoría que se refiere a ella y cuando presentamos estos dentro de un marco teórico no hacemos sino colocar un problema en situación.

La forma de tratar problemas tiene que ver con el proceso mental conocido como solución de Problemas (problem-solving). Este comprende un problema, un método y una solución que se desprende del problema y del método. Cuando ni el problema ni el método -mucho menos la solución- existen como entidad conocida, se da un proceso mental creativo. La creatividad incluye un problema descubierto que necesita trabajarse desde el comienzo hasta el final. La forma más elevada de descubrimiento siempre requiere hallar el problema".

El concepto problema es de uso generalizado y reemplaza con ventaja otras categorías que ha utilizado la planificación tradicional. En este punto es necesario señalar el carácter comunicacional de trabajar con esta categoría para vincularse con las necesidades de la gente y al mismo tiempo para denunciar que las organizaciones estructuradas por criterios técnicos pueden llevar el extremo que nadie se ocupe de los problemas de la gente.

Clasificación de problemas

La riqueza de la construcción de problemas parece reducirse cuando la enfrentamos con un trabajo de taxonomía, y por cierto no lo haríamos si no tuviera un valor práctico en función de las consecuencias que tal clasificación genera.

TERMINALES O INTERMEDIOS

Todo sujeto individual o colectivo que interviene sobre una realidad, tiene una cierta percepción de estar trabajando entre un afuera (la realidad) y un adentro (nosotros), nuestros recursos productivos, nuestra organización.

Hay luego un afuera y un adentro en relación dinámica, el adentro es crucial porque se refiere a las acumulaciones hechas por el sujeto para producir eventos, hechos sociales, la organización de esas acumulaciones y el proceso productivo mismo.

Sin embargo, el afuera es todavía más importante porque es allí donde cualquier sujeto u organización acumula o desacumula legitimidad, porque en definitiva en ese afuera es donde se encontrará la finalidad última de cualquier organización.

Frente a esta distinción, no resulta difícil comprender que hay problemas que están o se perciben en el afuera, a los que llamamos problemas terminales y problemas que se perciben en el adentro o problemas intermedios.

Insistimos en que la distinción no es banal, en parte porque el posicionamiento hace que los problemas intermedios ocupen todo el campo de preocupación de un actor y en consecuencia éste pueda ser llevado a construir una agenda de trabajo que termine ignorando una fuerte y constante pérdida de legitimidad, basado justamente en la no resolución de problemas terminales que vienen drenando el prestigio de su organización.

Esta división es central y marca incluso un señalamiento que se viene haciendo desde muy distintas perspectivas para el cambio organizacional "pensar de afuera para adentro" es una de las recomendaciones centrales hoy de la administración estratégica.

Hay otros aspectos prácticos en el dilema de los problemas terminales e intermedios y es que cuando uno remonta la estructura explicativa de un problema terminal sistemáticamente emergen algunos problemas intermedios. En cambio, cuando uno analiza problemas intermedios con frecuencia, no involucra ningún problema terminal, lo que hace que los problemas intermedios tiendan a autonomizarse, es decir a adquirir un valor propio e independiente.

Actuales o potenciales

Otra forma de agrupar los problemas se refiere a su vigencia: dado el carácter exploratorio de nuestro conocimiento y experiencia podemos estar preocupados por problemas actuales o por problemas potenciales siendo los primeros los que presentan sus manifestaciones en el presente y los segundos aquellos que pueden presentarse en la tendencia.

> ***"... los problemas que enfrentan la planificación de Salud, Educación y de Recursos Humanos son mayoritariamente sociales, es decir de tipo inestructurado ..."***

Estructurados, semiestructurados e inestructurados

Una tercera distinción es la que se realiza entre problemas estructurados, problemas semi estructurados y problemas inestructurados.

- **Problemas estructurados:** Reconocen una estructura explicativa determinativa, organizada a partir de hechos que se conectan con el problema en relaciones de causalidad, en otras palabras el problema tiene causas claras y si estas causas se remueven, con certeza el problema desaparecerá.
- **Problema semiestructurado:** Es aquel en que las explicaciones se encuentran vinculadas con el problema por relaciones de tipo probabilísticas; es lo que también se conoce como incertidumbre bien definida.
- **Problema inestructurado:** Es aquel cuya estructura explicativa, muestra ligaduras laxas lo que hace que el problema muestre grados de libertad con respecto a su estructura explicativa, es así que las intervenciones no pueden garantizar que el problema será resuelto (a veces ni siquiera modificado). Esto, a su vez, expresa una vinculación entre variables que llamamos creativa o de incertidumbre mal definida.

Resulta obvio que los problemas que enfrentan la planificación de Salud Educación y de Recursos Humanos son mayoritariamente sociales, es decir de tipo inestructurado.

Una complejidad adicional se produce al profundizar en las explicaciones de algunos problemas frecuentes en el campo de salud y de recursos humanos que pueden comenzar siendo estructurados, pero se desestructuran al remontar su estructura explicativa. Aquí puede verse el sentido ideológico de no pasar en el análisis de los problemas de salud de cierto nivel de explicación, lo que predetermina la naturaleza y el tipo de intervención.

Definición del problema

Una vez que el problema ha sido identificado y delimitado necesitamos una definición precisa y

> ***"... los planos pueden ser usados para ubicar los diferentes niveles de análisis en que se encuentran las explicaciones de un problema ... la distinción de planos tiene directamente que ver con la acción, pues cuanto más fenoménica es la explicación más fácil es su solución, (aunque suele ser más transitoria) y cuanto más estructural más difícil (aunque suele ser más definitiva) ..."***

operativa del mismo. Enfrentar esto supone una clara referencia témporoespacial y la precisión de para quién es un problema. En el ejemplo del problema enunciado como "tenemos un currículo obeso" puede definirse como: "La baja gobernabilidad de la Facultad en los últimos diez años determinó que no se pudieran resistir las presiones para incorporar como materias y contenidos todo lo que surgió de nuevo en el campo".

Descripción de problemas

¿Cómo sé que el problema existe? Indicadores.

En muchas ocasiones el problema no se manifiesta por si mismo sino que se nos hace evidente a través de ciertos hechos, señales o indicadores. Esos elementos constituyen una importante ayuda, especialmente si se constata la potencia de asociación entre indicador y problema.

Los indicadores son un instrumento vital para la identificación de problemas y para monitorear las intervenciones que sobre ellos se proyectan. Pueden ser de tipo cuantitativo o cualitativo; a este respecto, resulta útil señalar que cuando el indicador es cuantitativo o aún cuando es cualitativo y se puede volcar a una escala, se obtiene un instrumento más preciso y útil para el seguimiento de un problema

A la hora de identificar la estructura de manifestaciones del problema (signos o señales), es necesario identificar la situación actual o los valores actuales de esos indicadores que son valiosos referentes para quien planifica.

Explicaciones de un problema

La identificación de la estructura explicativa de un problema tiene una aplicación directa si se considera que es sobre esas explicaciones que se va a operar a fin de modificar el problema.

PLANOS

- **Plano funcional, de los flujos, de la produccion de hechos sociales:** El plano funcional representa el plano de los flujos, el movimiento de circulación, la acción, la producción de hechos sociales (en un juego las jugadas), que es el mundo que se nos manifiesta a los sentidos y que es la que más frecuentemente nos expresa las dificultades, los malestares, las inadecuaciones, las injusticias, los descontentos.

  Ubica el primer nivel de explicación de nuestra estructura problemática, allí hay nudos explicativos; las primeras explicaciones, las explicaciones funcionales, las que dan argumento, fundamentación u origen a acciones también fenoménicas.
- **Plano estructural, de las acumulaciones de los recursos o de los actores sociales:** Un segundo plano, más estructural, es denominado como el plano de las acumulaciones o de los recursos y se refiere básicamente a los elementos o recursos capaces de producir hechos, pero también llamamos a este plano de los "actores sociales" porque estos recursos o acumulaciones, sólo interesan en tanto son controlados o apropiados por sujetos concretos, que hacen de ello un determinado uso para producir hechos sociales.

En otras palabras transforman la potencia en acto. Potencia que está encerrada en los recursos o acumulaciones y que es liberada en los hechos por un sujeto.

- **Plano genoestructural o de las reglas:** Por último hay un plano todavía más estructural que llamamos el plano de las reglas, que son las reglas bajo las cuales los recursos pueden producir los hechos. En nuestro caso las leyes de la acústica que determinan el espacio de la producción posible de la música, para un determinado instrumento musical. Si queda claro el uso de los planos, estos pueden ser usados para ubicar los diferentes niveles de análisis en que se encuentran las explicaciones de un problema. Esta distinción de planos de explicación no es académica, ya que en realidad tiene directamente que ver con la acción, pues cuanto más fenoménica es la explicación más fácil es su solución, (aunque suele ser más transitoria) y cuanto más estructural más difícil (aunque suele ser más definitiva).

ESPACIOS

Las explicaciones pueden, a su vez, estar ubicadas en el espacio del actor que planifica o pueden caer por fuera de ese espacio.Delimitamos diferentes espacios de explicación que nos facilitan la ubicación o el alcance dé las mismas.

- **Espacio Singular:** El primer espacio es el que denominamos el espacio singular, espacio que se define por el alcance de las decisiones del actor que planifica (aquí hemos optado por una técnica autoreferencial para facilitar el análisis).
- **Espacio Particular:** A un espacio mayor que contiene el espacio singular que es de la misma naturaleza (salud, educación, etc.), y que excede el nivel de decisión del actor que planifica, lo denominamos espacio particular
- **Espacio General:** Finalmente, a un espacio aún mayor, pero que no es de la misma naturaleza, lo denominamos espacio general.

Si esto es así, resulta posible cruzar estos planos y espacios lo que da origen a una matriz de análisis o investigación de problemas. Los problemas descritos y explicados en cada matriz son archivados hasta que sean priorizados y pasen por el proceso de síntesis que va del modelo explicativo al modelo operativo, proceso que discutimos en el momento de diseño de proyectos.

RED EXPLICATIVA

Sólo excepcionalmente podemos hablar de causalidad en los espacios sociales. En otras palabras es poco probable que para un determinado efecto (problema social), encontremos otro hecho que lo cause, de tal forma que se cumpla que si aparece la causa, aparece el efecto; si desaparece la causa, desaparece el efecto.

Vinculacion entre problemas y explicaciones. Determinacion y condicionamiento

En los espacios sociales necesitamos hablar de explicaciones, los hechos se vinculan entre si de una manera laxa; Una explicación se puede vincular con un efecto (problema) a través de dos tipos de relaciones:

- **Relación de determinación**, donde un hecho (explicación) determina el espacio de lo posible de otro hecho (problema).
- **Relación de condicionamiento**: en esta relación un hecho le pone condiciones a la existencia o a la eficacia de otro.

En nuestra matriz de explicación de problemas por planos y espacios, cada salto de espacio o de plano suele ser un cambio de nivel en el sentido que las explicaciones más generales o más estructurales suelen determinar el espacio de variedad de lo posible a las explicaciones más singulares y fenoménicas; por otro lado, estas explicaciones o problemas tienen grados de libertad, que usan en parte para condicionar la eficacia de sus propias determinaciones. Es decir que las explicaciones más fenoménicas y singulares condicionan la eficacia de los hechos o explicaciones más generales que la determinan.

> ***"... el esfuerzo por explicar la esencia del fenómeno y construir una red explicativa ayuda porque se gana legitimidad al enfrentar problemas a partir de explicaciones que están a nuestro alcance, mientras se buscan formas (estrategias) de poner al alcance explicaciones más estructurales que actualmente no lo están ..."***

Esta división es crucial en el campo de la planificación porque rompe el problema de los posicionamientos extremos entre quienes sólo encuentran explicaciones fenoménicas en el espacio singular -lo que lleva a una práctica inmediatista y en parte omnipotente- y los que sólo encuentran explicaciones estructurales en los espacios generales -un análisis más paralizante del tipo: "si no cambia todo no cambia nada"-.

> ***"... en los espacios sociales necesitamos hablar de explicaciones, los hechos se vinculan entre si de una manera laxa; Una explicación se puede vincular con un efecto (problema) a través de una relación de determinación, donde un hecho (explicación) determina el espacio de lo posible de otro hecho (problema). Otra forma de vinculación es la que llamamos de condicionamiento: en esta relación un hecho le pone condiciones a la existencia o a la eficacia de otro ..."***

El esfuerzo por explicar la esencia del fenómeno y construir una red explicativa ayuda porque se gana legitimidad al enfrentar problemas a partir de explicaciones que están a nuestro alcance, mientras se buscan formas (estrategias) de poner al alcance explicaciones más estructurales que actualmente no lo están.

Priorización de problemas

VALOR POLITICO, MOTRICIDAD, VALOR TECNICO

La priorización de problemas en un momento dado se puede hacer a punto de partida del concepto de valor político de un problema. Se refiere a la legitimidad que puede obtenerse de la resolución del mismo. Como se ve con frecuencia, son los

problemas terminales los que adquieren, por su visibilidad para la población, un mayor valor político.

Otro concepto que ha sido utilizado es el de motricidad, es decir, la capacidad que un problema tiene de arrastrar a otros al resolverse. Este concepto permite seleccionar que problema tendrá más influencia o efecto de arrastre sobre los otros.

A modo de síntesis

¿Cómo podemos trabajar aplicando las diferentes categorías señaladas en el proceso de investigación de problemas operando sobre cada uno de ellos?

- Delimitando de una forma comprensiva y operativa el problema a enfrentar.
- Definiendo claramente para quién es un problema, que supone una fuerza social que planifica.
- Identificando los indicadores del problema, es decir las manifestaciones que nos permiten afirmar que el problema existe.
- Señalando el valor actual de esos indicadores.
- Identificando las explicaciones del problema y ubicándolas en 105 diferentes planos (fenoménico o flujos, acumulaciones o de los Actores Sociales y de las reglas básicas) y en los diferentes espacios (singular, particular y general).
- Conectando las explicaciones entre sí (que explica que), señalando la naturaleza de las relaciones que existen entre esas explicaciones, y entre ellas y el problema (causalidad, determinación, condicionamiento).
- Organizando un archivo dinámico de problemas descritos y explicados para mantener un registro actualizado de la realidad, para generar un proceso de "acumulación" de nuestra capacidad explicativa, para enfrentar problemas con tendencia cíclica y sobre todo para alimentar el banco de programas y proyectos que veremos en el momento denominado "diseño de proyectos".

Identificación de la Visión

Es el momento en que una fuerza social identifica y precisa lo que quiere lograr.

El concepto de visión se refiere al desarrollo de una imagen mental sobre un futuro posible, siendo una "percepción de un futuro realista, creíble y atractivo y que puede ser tan vago como un sueño o tan preciso como una meta o las instrucciones para cumplir una meta"

La identificación de la visión o momento direccional cumple la función de precisar el sentido general y la dirección hacia donde se mueve una determinada fuerza social.

SITUACION OBJETIVO

Las situaciones-objetivo, definidas para diferentes horizontes de tiempo, suponen una serie de hitos o eventos altamente deseados que se encuentran articulados entre sí. Es un hito o corte, en consecuencia no se define como intención de acción, sino básicamente como resultado o situación que se desea alcanzar.

Al haberse delimitado la situación inicial no sólo por sus rasgos fenoménicos o funcionales, sino también por sus planos más profundos que incluyen la identificación de actores sociales, y existiendo una relación de determinación y condicionamiento entre estos planos, las situaciones-objetivo pueden requerir también la definición de una diferente correlación de fuerzas, es decir, quedar definidas en los dos planos que utilizamos en el Análisis Situacional, lo que ocurre con más frecuencia en las situaciones objetivo de mediano y largo plazo.

Dentro del proceso de planificación este momento alcanza gran significación, ya que se espera de él que pueda servir para fijar la dirección general y el sentido en el que busca desplazarse en el tiempo una determinada fuerza social.

El futuro se construye por una conjunción de estimaciones, pronósticos y valores. Existen valores que señalan los deseos, los objetivos y aún las utopías que persigue un determinado actor social, pero otras se basan en la capacidad de análisis y la profundidad del conocimiento de las actuales condiciones: encontrando las semillas o gérmenes de futuro en el presente, y en el conocimiento de un aparato explicativo que hunde sus raíces en el pasado.

Para este momento hemos privilegiado el uso del concepto visión que se refiere básicamente al carácter comunicacional de una determinada situación-objetivo. Queremos decir que existe un proceso psicológico y comunicacional por el cual una o más fuerzas sociales pueden "descubrir" una situación-objetivo de cohesión que exprese sus propios valores, que sea al mismo tiempo valorada, deseable, y posible y que por su sola enunciación podría direccionar esfuerzos que se orientan en el sentido deseado. No nos referimos aquí al concepto más técnico de viabilidad, sino al hilo de posibilidad que hace que una persona o fuerza social confíe en que esa visión va a ser alcanzada lo que podría suceder de entrada o en forma posterior.

> ***"... se espera que éste momento pueda servir para fijar la dirección general y el sentido en el que busca desplazarse en el tiempo una determinada fuerza social ..."***

Relacion Dialectica entre actor social y vision

Aquí hay un concepto sumamente interesante y se refiere a la relación dialéctica entre actor social y visión, ya que es evidente que es el actor social el que instituye una visión; sin embargo, también es cierto que una visión común y aceptada "constituye" al actor, lo que significaría que **una visión puede ser un elemento básico de cohesión para un actor social colectivo, o a la inversa**, la dificultad en encontrar una visión común puede expresar la resistencia de un grupo

> ***"... el concepto de VISIÓN se refiere básicamente al carácter comunicacional de una determinada situación-objetivo ... el concepto de viabilidad, en este contexto se refiere al hilo de posibilidad que hace que una persona o fuerza social confíe en que esa visión va a ser alcanzada lo que podría suceder de entrada o en forma posterior ..."***

"... es el actor social el que instituye una visión ... también es cierto que una visión común y aceptada "constituye" al actor ... una visión puede ser un elemento básico de cohesión para un actor social colectivo, o a la inversa ..."

a constituirse como actor social.

La identificación de una visión de conjunto para el campo de Recursos Humanos en Salud puede ser al mismo tiempo una **herramienta de visibilidad** y un **instrumento para convocar actores sociales heterogéneos** que hoy ven facilitados su accionar por la ausencia de políticas y objetivos colectivos expresados para esta problemática.

Trayectoria

Otro concepto que utilizamos en este momento es el de trayectoria o trayectoria ideal que se refiere a la **secuencia de hechos que podrían escalonar el paso de la situación actual, hasta la situación-objetivo** (como si fuéramos -somos- viajeros en el tiempo). Resulta que esta trayectoria sólo excepcionalmente podrá ser seguida ya que entre la situación actual y la situación-objetivo se interponen **obstáculos y oponentes** (en especial estos últimos que pueden sentir como una amenaza que logremos nuestros propios objetivos que en los espacios sociales suelen ser con frecuencia conflictivos).

En consecuencia, al marcar una trayectoria ideal sabemos que en los espacios sociales sólo lo hacemos para contar con un elemento de referencia.

Prospectiva y tecnica de escenarios

PROSPECTIVA

La prospectiva se desarrolla como una técnica que simula trabajar desde el futuro hacia el presente. Claro está que ese futuro es una construcción desde el presente como proyección de lo deseable, independizándose del análisis de lo posible. Lo que hace que su uso, aislado de otras técnicas de planificación, haya sido calificado de idealista.

La prospectiva como técnica busca romper el bloqueo perceptivo para desarrollar la creatividad y la innovación a punto de partida de un intento de ruptura con la "autoridad del presente".

El ejercicio, con su capacidad problematizadora, ha abierto un importante espacio para la propuesta de planificación estratégica de recursos humanos en Salud, que es percibida como su herramienta de intervención.

ESCENARIOS

Para introducir el concepto de escenarios necesitamos fijar los conceptos de opción y de variante.

- **Opción**: Es una alternativa de producción social o de cambio situacional en que un actor tiene la capacidad (o la posibilidad) de decidir o de escoger una trayectoria.
- **Variante**: Es una alternativa de producción social o de cambio situacional, donde el actor no tiene esa posibilidad, siendo posible que esa posibilidad esté en control de otro actor o de nadie.
- **Tecnias de escenarios:** El concepto de opciones y variantes es usado en el momento de construcción de viabilidad para señalar que todo actor social busca reducir sus variantes y aumentar sus opciones. En este momento es particularmente útil el concepto de variante, en especial aquellas que tienen alta probabilidad de ocurrir o aquellas otras que no son probables, pero cuya ocurrencia tendría un efecto tan devastador que acaso su efecto seria menor si nos tomara prevenidos.
  - Para estas variantes de peso, es que usamos las técnicas de escenarios que consisten, en términos sencillos, en preparar una trayectoria basada en un "si" condicional, algo así como "que haríamos si...".
  - Esta técnica es un recurso de cálculo costoso del que no es posible abusar, ya que es necesario desarrollar un plan de contingencia para enfrentar cada escenario que identifiquemos, por eso, es frecuente que usemos muy escasas (a veces una) variantes y que sólo fijemos para ella un valor pesimista o de piso y uno de techo u optimista, son escenarios que no necesariamente se espera se produzcan, pero si que cubran una franja en la que exista una probabilidad alta de que la realidad se desplace.
  - En la práctica decimos que cuando una planificación no utiliza técnicas de escenarios, en sentido estricto está apostando a un escenario único.
  - A través del uso de la técnica de escenarios, enfatizamos nuestra capacidad de previsión, recurso de cálculo sólo secundariamente usado en la planificación tradicional.

A modo de síntesis

En este punto se debe enfatizar:

- La hegemonía del presente en el proceso de planificación
- La imprescindible articulación y unidad de los diferentes horizontes de tiempo
- La articulación entre historia y plan
- Los desvíos y los rodeos y su relación con el sentido direccional
- La utilidad de la técnica de escenarios que puede expresarse en enfrentar variantes de alta probabilidad de ocurrenciaen enfrentar variantes de baja probabilidad de ocurrencia, pero de alto poder destructivo y que entran en la lógica del si condicional.

En general, el momento de identificación de la visión puede dar origen a documentos de naturaleza comunicacional que incluyan los aspectos básicos que hemos descrito, con la suficiente precisión como para direccionar los esfuerzos colectivos y con la suficiente generalidad como para liberar la creatividad y la iniciativa de los diferentes equipos. Denominaciones como orientaciones programáticas, lineamientos políticos, programas direccionales, prioridades, aperturas programáticas, si bien no son sinónimos, se han utilizado con frecuencia con este sentido.

Diseño de proyectos

Es el momento en que se espera el diseño de "módulos de acción" (Programas, operaciones y proyectos) que enfrenten los problemas para alcanzar la visión.

Es un momento de concebir formas concretas y específicas de intervención sobre aquellos problemas que han sido previamente seleccionados por su importancia (valor político, motricidad, prioridad técnica, etc.).

Proyecto vs Programa

Proyecto es un conjunto de acciones destinadas específicamente a resolver o vulnerar un problema, de los que han sido descritos y explicados en el momento investigación de problemas.

La lógica de proyectos puede contrariar una historia de planificación en los sectores salud y educación más orientada a programas y que suele responsabilizar a los proyectos de disrupción, intermitencia o desorden.

Sin embargo, los proyectos como modelos de acción dentro de un proceso de planificación, pueden aportar eficacia y concentración y ayudar a articular fuertemente planificación con gerencia.

La diferencia entre programas y proyectos suele dar lugar a equívocos toda vez que se considera que un programa puede ser un conjunto de proyectos. En lo que a esta propuesta se refiere la diferencia que nos interesa resaltar se refiere a la aplicación de cada uno de estos instrumentos.

Esto obliga a revisar el ejercicio de investigación de problema (IP), pasando de lo que llamamos la estructura explicativa a la estructura operacional que consiste en reducir el aparato explicativo a su mínima expresión, siempre que sea suficiente para que se alcance a través de la modificación de sus nudos críticos (nudos explicativos seleccionados) a impactar sobre el problema. Este ejercicio consiste en encontrar los "eslabones débiles" de la red explicativa que mantienen amarrado al problema.

Los **programas** son diseñados en principio para ser aplicados cada vez que un problema emerge en sentido estricto sin resolverlos. Los programas suelen operar sobre las explicaciones fenoménicas de los problemas.

En cambio los proyectos se diseñan para entrar y salir, es decir que apuntan a explicaciones estructurales que, al ser removidas, dejan al proyecto sin motivo para permanecer. Esto no significa un juicio de valor, ya que no siempre es posible ni deseable una resolución estructural. Afortunadamente, la lógica de diseño de programas y de proyectos no difieren sustancialmente entre sí, por lo que se puede aplicar una a la otra.

Por otra parte nuestro sistema de planificación puede contener sin dificultad el desarrollo de programas preexistentes o por diseñarse a condición que se cumplan los requerimientos que se plantean para este momento.

En la estructura propuesta se organizan los proyectos como un conjunto de operaciones. Estas operaciones se definen a su vez como una relación recurso-acciones-resultado, siendo éste último una modificación de una explicación seleccionada como nudo critico del problema.

Esto obliga a revisar el ejercicio de investigación de problema (IP), pasando de lo que llamamos la estructura explicativa a la estructura operacional que consiste en reducir el aparato explicativo a su mínima expresión, siempre que sea suficiente para que se alcance a través de la modificación de sus nudos críticos (nudos explicativos seleccionados) a impactar sobre el problema. Este ejercicio consiste en encontrar los "eslabones débiles" de la red explicativa que mantienen amarrado al problema.

La lógica de base es que sobre la estructura explicativa mínima se operará como en un experimento; veamos por qué: Si aventuramos una relación causa-efecto (hipótesis) y queremos probar esa relación, desarrollamos un experimento que en su mínima expresión sería causa-efecto, no causa-no efecto (definimos un experimento como la manipulación de las presuntas causas).

Si reemplazamos la palabra efecto por problema y la palabra causa por explicación vemos como un proyecto podría ser asociado con la lógica de un experimento. Es decir, podemos asociar a los proyectos con experimentos sociales.

Claro está, que entre una explicación y un problema social sólo excepcionalmente encontraría-

mos relaciones de naturaleza causal, ya que tal como hemos visto en el momento de investigación de problemas, las formas de relación más frecuentes en los espacios sociales son las de determinación y condicionamiento. Es por eso que no seleccionamos una explicación sino una estructura explicativa que nos permita aumentar la probabilidad de resolver o impactar sensiblemente sobre el problema (en otros términos buscamos sumar potencia explicativa).

A punto de partida de este esquema operativo se diseñan las operaciones necesarias para impactar sobre los nudos explicativos seleccionados, ahora denominados nudos críticos, esperando que operando sobre ellos en conjunto logremos impactar sobre el problema.

El objetivo es modularizar los proyectos y su utilidad; es múltiple ya que permite por un lado asignar responsabilidades por módulo, y por otro permite acumular experiencia y evitar duplicaciones en función de la posibilidad que un mismo nudo critico pudiera identificarse para más de un problema.

Bases de cálculo

La lógica de proyectos como la de programas privilegia la calidad del diseño y su direccionalidad. Sin embargo, esto no nos exime de desarrollar una base de cálculo que le dé soporte al proyecto, no importa que tan cualitativo éste sea, o cuán inestructurado sea el problema que enfrenta.

En este sentido ofrecemos una base de cálculo que puede resultar de utilidad en una razonable variedad de proyectos .Algunas definiciones operativas pueden dar más claridad

- **El nombre de la acción, actividad o tarea** es un desagregado de la operación necesario para llegar al cálculo de recursos. La desagregación es función de la individualidad de comportamiento frente a las restantes columnas, siendo preferible el mayor grado de agregación posible.
- **El universo de aplicación** se refiere al total de las unidades que componen la “población” susceptible de ser afectada por la acción, actividad o tarea. El concepto de universo no necesariamente se refiere a personas por ejemplo, en una evaluación de Escuelas de Enfermería, el universo puede ser el total de Escuelas de América Latina.
- **Cobertura** se refiere a la proporción (en porcentaje) del universo sobre el que se actuará para alcanzar el resultado esperado.
- **Concentración** se refiere a la cantidad de actividades o tareas que se realizarán sobre cada unidad del universo o de la proporción del universo sobre la que se actuará.
- **Número de acciones, actividades o tareas**: es consecuencia de multiplicar el universo por la cobertura y por la concentración.
- **Unidad de recurso o instrumento**: se utiliza el cálculo de recursos cuando estos se gastan o consumen en forma proporcional a la acción (insumos). Cuando esto no es así (equipos, planta física, personal) se dice que el recurso se instrumenta. Para ello se combina el recurso con una unidad de tiempo: hora/docente, día/cama, horas/aula, horas/consultorio, etc. Estas unidades combinadas pasan a ser instrumentos.
- **El rendimiento** se refiere a la cantidad de acciones, actividades o tareas que puede realizarse con una unidad de recurso (insumos) o instrumento.
- **La cantidad de recursos o instrumentos** surge de multiplicar el número de actividades, acciones o tareas por el rendimiento de cada recurso o instrumento.
- **El precio unitario** es el valor momentario que se eroga realmente por cada unidad de recurso o instrumento.
- **El presupuesto** surge de multiplicar la cantidad de cada recurso o instrumento por su precio unitario, conformando la única columna susceptible de suma, siempre que se utilice una misma unidad monetaria.

Recursos críticos

A fin de desarrollar el carácter estratégico de este momento volvemos la mirada al concepto de recurso que, analógicamente al concepto de “acumulaciones”, puede asociarse a recurso de poder.

Para ello hemos desarrollado el concepto de recurso crítico al que definimos como “todo recurso imprescindible para un proyecto u operación, pero que el actor que planifica no controla”. El concepto de recurso crítico nos obliga a detectar quién controla ese recurso, ya que por definición quien lo haga tiene poder sobre nosotros.

Evaluación de proyectos o programas

En nuestra propuesta de planificación existen diferentes criterios para evaluar un proyecto que se aplican antes que tal proyecto se operacionalice. Ellos son:

- **Potencia direccional:** Se refiere a la contribución que el proyecto puede hacer para alcanzar la visión o las situaciones-objetivo definidas en el momento anterior.

- **Factibilidad:** Se refiere a la posibilidad técnica de realización del proyecto.
- **Coherencia interna y externa:** Se refiere al nivel de articulación que tienen entre si las operaciones de un mismo proyecto (coherencia interna) y del proyecto con respecto a otros en diseño o en ejecución (coherencia externa).
- **Viabilidad:** Se refiere a las posibilidades políticas de ejecución, básicamente en función de la existencia o no de recursos críticos. El análisis de viabilidad cumple aquí una utilidad diferente con respecto a la planificación tradicional, ya que si el proyecto no es viable pero presenta una alta potencia direccional, una aceptable factibilidad y coherencia, se desarrollarán mecanismos para construirle viabilidad (estrategias), aspecto que veremos con detalle en el momento siguiente.

A modo de síntesis

El esquema básico de proyecto que necesitamos se logra:

- Definiendo el nombre técnico y político del proyecto.
- Identificando el responsable general del mismo.
- Precisando el resultado global esperado del proyecto expresado en términos de la situación esperada en los indicadores ya identificados del problema.
- Diseñando cada operación de tal manera que podamos conocer:
- El resultado, nudo crítico vulnerado como consecuencia de la acción.
- Las acciones, subacciones, actividades, tareas, procedimientos, etc. que se realizarán a fin de obtener el resultado, desagregado tanto como sea necesario para su cuantificación y para permitir el cálculo de recursos.
- Los recursos, se refiere a la totalidad de acumulaciones en términos de insumos, trabajadores, equipos, organización, conocimiento que se pondrá en juego para la acción.
- Como base de cálculo para algunos recursos que no se gastan o se gastan poco durante la acción, necesitamos instrumentarlos, es decir, generar unidades combinadas recurso tiempo para facilitar su cálculo, por ejemplo, cuando calculamos el recurso en la que es reutilizable administramos el instrumento “hora-aula”.
- Los recursos críticos, recordando que hemos llamado así a un recurso imprescindible para la acción, pero que el actor que planifica no controla (su disponibilidad es para él una variante). La importancia del concepto es que si “otro” controla un recurso crítico, ese otro tiene poder sobre nosotros (lo mismo vale para otro que necesite un recurso crítico del que nosotros disponemos). Este análisis es en último término la base para cualquier proceso de negociación.
- Podría interrogarse sobre la especificidad de la actividad de diseño de proyectos y sobre la posibilidad de utilizar la amplia bibliografía disponible al respecto, y en este sentido, podríamos decir que la mayor especificidad se origina en el carácter modular que le otorga el diseño de operaciones, haciendo incluso que las operaciones puedan salir de un proyecto y adecuar a otro.
- La segunda especificidad se refiere al uso del concepto de recurso crítico que nos permite develar la naturaleza estratégica de esta categoría.
- También se amplia el concepto de eficacia desde una perspectiva más técnica o económica hacia la idea de múltiples criterios de eficacia, incluyendo la eficacia política de un proyecto.
- Con estas salvedades podemos utilizar y adaptar el arsenal metodológico disponible para este momento.
- Por último señalaremos que así como este proceso nos permitía en el momento 2 acumular un archivo dinámico de problemas descritos y explicados, en este momento nos permite organizar un Banco de programas, operaciones y proyectos, muchos de los cuales no tienen ejecución inmediata pero forman una reserva de capacidad operacional.

Construcción de viabilidad

También llamado momento estratégico propiamente dicho.

Dado que en la planificación social habitualmente las situaciones objetivo adquieren un carácter conflictivo y que con frecuencia los proyectos más significativos pueden no ser viables, es en este momento que necesitamos encontrar, descubrir o diseñar movimientos capaces de acercarnos o de poner el objetivo al alcance (estrategias según la definición de Testa).

Las estrategias

El concepto de estrategia tiene un uso vulgarizado en la planificación tradicional que se refiere al "cómo hacer las cosas". También hemos visto que existen varios "niveles de juego"; pero aquí vamos a enfatizar que en la planificación social hasta que no identificamos oponentes, no es posible identificar estrategias.

La logica de los actores sociales.

En general, si no hacemos un esfuerzo especial para identificar una lógica de actores sociales, nuestro análisis tiende a volverse funcional y sistémico.

Resulta visible por qué este momento no podría tener éxito sin un enfoque de naturaleza estratégica, y al mismo tiempo por qué éste debe permear todo el proceso de planificación. En este momento como forma de integrar nuestro análisis necesitamos revisar todo ese precálculo, completando el listado de factores y actores que es necesario tener en cuenta.

Metodológicamente los "quiénes" relevantes, que deben ser tenidos en cuenta han venido surgiendo en el momento de **análisis de situación** (en el plano de los actores sociales) en el momento de **Investigación de Problemas**, ("para quién es un problema"), en el cambio en la arquitectura de poder planteada (o no) en el momento de **Identificación de la Visión**, en el momento de **Diseño de Proyectos** al identificar "quiénes" controlaban los recursos críticos; es decir, que la lógica de actores viene permeando desde el inicio todos los momentos, pero es hora de revisar esa lista y reordenarla en función de sus respectivas importancias, atendiendo el logro de las situaciones-objetivo planteadas.

De la recuperación de ese análisis, surge el ejercicio de analizar los siguientes factores y actores como paso previo al diseño de trayectorias reales.

ANALISIS DE FACTORES Y ACTORES

Obstáculos: se refiere a la existencia de hechos de ocurrencia no intencionada que existan o puedan existir dificultando o impidiendo nuestra trayectoria desde la situación actual hacia las diferentes situaciones-objetivo:

"... en la planificación social hasta que no identificamos oponentes, no es posible identificar estrategias ..."

- **Facilitadores**: se refiere a hechos o circunstancias cuya ocurrencia no se encuentra controlada por nadie, y que la fuerza social que planifica podría usar en su beneficio para el alcance de la situación-objetivo;
- **Oponentes**: se refiere a los actores sociales detectados como fuerzas que real o potencialmente puedan oponerse al logro de las situaciones objetivo y que controlan los recursos de poder suficientes como para poder frustar estos objetivos. Si se oponen o pueden oponerse a logros intermedios, los llamamos oponentes tácticos. Si en cambio se oponen o pueden oponerse estructural-mente al logro de nuestra situación objetivo o a nuestra visión, los llamamos oponent-es estratégicos.
- **Por último, los aliados**: son actores o fuerzas sociales que pueden compartir el interés

"... los "quiénes" relevantes, han venido surgiendo en el momento de análisis de situación (en el plano de los actores sociales) en el momento de Investigación de Problemas, ("para quién es un problema"), en el cambio en la arquitectura de poder planteada (o no) en el momento de Identificación de la Visión, en el momento de Diseño de Proyectos al identificar "quiénes" controlaban los recursos críticos; es decir, que la lógica de actores viene permeando desde el inicio todos los momentos, pero es hora de revisar esa lista y reordenarla en función de sus respectivas importancias, atendiendo el logro de las situaciones-objetivo planteadas ..."

"... la construcción de viabilidad puede en la práctica ser uno de los momentos que más claramente identifique un proceso estratégico de planificación ... su lógica básica es que si uno o más proyectos son imprescindibles para alcanzar la situación-objetivo y no son actualmente viables, resulta imprescindible construirles viabilidad a través de movimientos tendientes a poner el objetivo al alcance (estrategias) ..."

por el alcance de un logro intermedio (aliado táctico) o por una serie de logros que haga suponer la existencia de algún grado de superposición en la situación objetivo con la fuerza que planifica (aliado estratégico).

En la relación de actores que planifican (oponentes aliados), el juego de estrategia permite varias alternativas: por un lado puede ser posible postergar la interacción con otras fuerzas sociales, si decidimos usar ese tiempo para mejorar nuestra posición relativa. Al interactuar con otras fuerzas podemos entrar en **coacción**, lo que ocurre cuando por efecto de una correlación asimétrica de poder, tenemos capacidad coactiva sobre otra fuerza y decidimos usarla, lo que en algunos casos puede no ser una buena inversión ya que como ya hemos señalado, "todo poder genera resistencia".

En otros casos dos fuerzas por diferentes motivos deciden (o son arrastradas) a entrar en **confrontación o conflicto**, lo que puede darse bajo reglas (ir a elecciones) o en espacios donde las mismas reglas forman parte de la confrontación. La confrontación es una estrategia que debe usarse en forma prudente y con una razonable probabilidad de prevalecer, ya que cambia las reglas de juego de la "convivencia" entre actores y fuerzas sociales.

En otros casos dos o más actores sociales pueden entrar en **cooperación** a través del difícil arte de construir acuerdos donde ambas partes ganan (concertación o negociación son términos usados con frecuencia). De todas formas, en las alianzas tácticas o estratégicas, los actores pierden parte de su "soberanía"; para lograr sumar fuerzas pierden grados de libertad individual, aunque podrían ganarla colectivamente.

"... en la historia de una fuerza social o política, estas "estrategias" (coacción, conflicto y cooperación) no son excluyentes y se conocen circunstancias en que incluso son simultáneas ("negocian mientras confrontan") ..."

En la historia de una fuerza social o política, estas "estrategias" (coacción, conflicto y cooperación) no son excluyentes y se conocen circunstancias en que incluso son simultáneas ("negocian mientras confrontan").

Como ya hemos visto, no existen estrategias que carezcan de efectos indeseables. La capacidad consistirá en garantizarse que los réditos serán mayores que las desventajas. La construcción de viabilidad puede en la práctica ser uno de los momentos que más claramente identifique un proceso estratégico de planificación.

Su lógica básica es que si uno o más proyectos son imprescindibles para alcanzar la situación-objetivo y no son actualmente viables, resulta imprescindible construirles viabilidad a través de movimientos tendientes a poner el objetivo al alcance (estrategias).

Estos movimientos en muchos casos pueden ser asimismo proyectos; proyectos, que no emergen del análisis situacional ni de la definición de problemas. Son los denominados proyectos soporte que se diferencian de los proyectos sustantivos, que son los que habíamos identificado hasta el momento. Para todos los efectos los proyectos soporte y los proyectos sustantivos no se diferencian en la manera en que se diseñan (incluso un proyecto soporte puede ser más complejo que el sustantivo al cual le crea viabilidad); en otras palabras, al ser identificados necesitamos "volver" al momento de Diseño de Proyectos para su formulación, diseño y cálculo. En ocasiones un proyecto sustantivo puede construirle viabilidad a otro proyecto sustantivo.

Con éste conjunto de proyectos sustantivos y de soporte vamos construyendo la trayectoria real que puede graficarse en forma de una red, en donde cada segmento representa una operación o un proyecto y en el extremo distal de cada segmento identificamos un logro o resultado; intermedio, necesario para iniciar otra operación o proyecto.

Evidentemente esta red o trayectoria real es una base de cálculo que tendrá que operar con tiempos elásticos, porque tenemos que enfrentarnos y/o aliarnos con otros actores sociales de comportamiento no predecible. En consecuencia, el cálculo de trayectoria no puede eximir el desarrollo de un cálculo interactivo, ya que siempre "los otros" mantienen su capacidad de sorprendernos.

Si comparamos esta trayectoria real con la trayectoria ideal definida en el momento de Identificación de la Visión vemos que resulta posible evaluar el nivel de desvío al que nos vemos sometidos para alcanzar nuestra Situación Objetivo.

Aquí debemos diferenciar el concepto de desvío, que se aplica a las circunstancias en que por nuestra propia ineficacia o a la influencia de otros factores u actores nos vemos alejados de la trayectoria que hemos diseñado. Este concepto se diferencia del concepto de rodeo que expresa un movimiento que aunque también se distancia de la trayectoria ideal se realiza intencionadamente para eludir un obstáculo u oponente sin perder sentido direccional.

A modo de síntesis podríamos hacer una analogía entre el momento de Construcción de Viabilidad y un viaje a través de un terreno accidentado (con obstáculos y facilitadores) donde además podemos encontrarnos con poblaciones que pueden ser hostiles a nuestro camino o facilitarlo (oponentes o aliados).

En sentido estricto no hay camino y tenemos que construirlo y/o descubrirlo (estrategias).

Con estos recursos y desafíos comenzamos a construir nuestra trayectoria real viajando (si no, en el espacio, si en el tiempo) preparados a cambiar flexiblemente el rumbo cada vez que las circunstancias lo aconsejen, pero sin perder la dirección y el sentido de nuestra acción.

Programa operacional o tactico operativo

Este momento es un momento de doble naturaleza. Es táctico porque instrumenta las estrategias identificadas en el momento de Construcción de Viabilidad y es operativo porque operacionaliza los programas, proyectos y operaciones diseñados en el momento de Diseño de Proyectos.

El programa operacional es un recurso de cálculo a la vez flexible y preciso que permite conducir nuestras intervenciones sobre la realidad tratando de verificar a tiempo real, las consecuencias directas de nuestra acción a fin de imprimir correcciones y ajustes.

Es la consecuencia directa del momento táctico operativo, momento de diseño ajustado y flexible, de previsiones detalladas, de articulación con los otros momentos, de evaluación y corrección ex-ante de los otros momentos y al mismo tiempo momento de evaluación de las previsiones, incluido los reaseguros para la acción.

En el momento táctico operacional se planifica desde dentro del juego, es la conducción del juego durante el juego, allí se requerirá precisión y flexibilidad

Esta flexibilidad puede darse sin cambiar de estrategia. Sin embargo, el mismo momento prevé que bajo ciertas circunstancias, se hace necesario cambiar de estrategias, replanificar, para lo cual hay que salir del juego, lo que nos vuelve al momento estratégico o de construcción de viabilidad.

Recursos de calculo

Los recursos de cálculo que necesitamos en el programa direccional dependen del tipo de problemas y de las circunstancias bajo las cuales trabajamos ya que por un lado no es lo mismo enfrentar problemas estructurados, problemas semi-estructurados o problemas inestructurados de acuerdo a la taxonomía que hemos visto en el momento de Investigación de Problemas.

La segunda variable a tener en cuenta es si nos enfrentamos a un ritmo de trabajo tiempo normal o si necesitamos tomar decisiones bajo presión (tiempos acelerados).

Esto último se refiere a la misma lógica del juego político y se refiere a la capacidad de los otros y/o a ciertas circunstancias de instalarse de tal forma que nos reduce la posibilidad de enfrentar adecuadamente un problema (al menos reduce dramáticamente el tiempo que podemos usar para pensar por no poder postergar las decisiones sin un grave costo).

En relación a esta variable podemos decir que los cambios bruscos de ritmo son parte de la complejidad del trabajo en los espacios siguientes, y que un trabajo técnico comprometido con resultados no los puede eludir (trabajo técnico político).

Eso nos lleva al esquema básico que se muestra en el cuadro II

- **En la situación 1** nos encontramos con la necesidad de contar con algunos recursos de cálculo que utilicen recortes claros de **acción modularizada** y que dichos recortes nos permitan identificar sistemáticamente relaciones recursos-resultados.
  - Para esto es necesario retomar algunos requisitos de articulación que ya se vienen dando desde los primeros momentos. Nos referimos a los momentos de Investigación de Problemas y de Diseño de Proyectos que vienen entroncando el carácter modular pero que al ser articulados por los momentos de mayor globabilidad distan de ser una simple sumatoria de módulos de acción.
  - En la práctica, parece ser que no es posible administrar una institución desarrollando una propuesta de planificación estratégica de tipo modular, si ésta continúa or-

CUADRO II: Diferentes situaciones según tipo de problemas y tipo de coyunturas que se enfrentan

Adaptado de Rovere Mario: "Planificacion Estrategica de Recursos Humanos en Salud" Serie Des.RRHH Nro 96. OPS. 1993		Tiempo normal	Tiempos acelerados
	Problemas estructurados	1	3
	Problemas semi o inestructurados	2	4

ganizada en base a una división técnica vertical y horizontal del trabajo por funciones y por especialidades de tipo Fayoliano, donde es imposible detectar responsables por resultado.

- Los modelos de pensamiento “de afuera hacia adentro” llaman la atención sobre la inutilidad de un aumento de la eficiencia de los procesos productivos, sin direccionar en función de problemas terminales. Es lo que Hana[33] llama “unidad de negocio estratégico” y lo que otras escuelas llaman “Intrapreneuring”[33] yendo más lejos aún y señalando lo imprescindible que las grandes organizaciones generen espacio (nicho ecológico) para sus emprendedores internos.

■ **En la Situacion 2:** ¿Qué ocurre, cuando adicionalmente se enfrentan problemas inestructurados? Por definición, las consecuencias de nuestra acción serán impredecibles, siempre es posible que nos sorprendan y en consecuencia no podemos dar por supuesto cuáles serán los resultados.

- En estos casos necesitamos desarrollar lo que llamamos un **sistema de soporte a las decisiones** o más bien **sistema de soporte a las intervenciones**, que vendría a ser un sistema que nos permita monitorear una determinada realidad o un recorte de ella a tiempo real, lo cual como es fácil de ver es un recurso costoso del que no es posible abusar.
- A la información que nos permite monitorear a tiempo real las reacciones y/o las iniciativas del afuera para modificar nuestra acción la denominamos información táctica. Recurso de cálculo costoso, pero imprescindible para lidiar con problemas inestructurados.

■ **En la situacion 3 y 4**, otra complejidad se refiere al problema del cambio de ritmo a que podemos ser sometidos por la emergencia de una contingencia crítica, cuya ocurrencia puede ser azarosa, o haber sido generada por otra fuerza social como acción directa o como reacción a una intervención de nuestra parte.

- Para este caso en que nos enfrentamos a una toma de decisión bajo presión contamos básicamente con un recurso del cálculo que es un mecanismo de acción, (que no debe confundirse con un espacio) y que llamamos **Sala de Situación**. Entrar en Sala de Situación es más un problema de actitud que de espacios,
- En estos casos se ve claro que el éxito o fracaso de esta situación de alto riesgo, puede depender en buena medida de haber tomado ciertas precauciones antes de la emergencia.
- **Estas previsiones pueden ser:**
  - Acumular experiencia para tales eventos
  - Tener un sistema de alerta precoz que anticipe el peligro
  - Tener identificado un sistema de señales para seguir la emergencia
  - Tener uno o más planes operativos para distintas contingencias.
  - Existe en ocasiones un espíritu animista como quien se resiste a preparar un organigrama de catástrofes con la idea que prepararse es tentar a que ocurra.



Planificación Estratégica
en la Administración Pública

*EXTRACTO DEL TEXTO: " **Planeamiento Estratégico**" de Alfredo Ossorio, Publicado en la Página web del Instituto Nacional de la Administracion Pública 2003. (www.inap.org.ar)*

CONTENIDOS

Momentos y proceso del planeamiento estratégico

La reflexión y acción estratégicas

El planeamiento estratégico es un proceso continuo e interactivo de conocimiento y acción a las que Carlos Matus denomina "momentos". La idea de considerar a este proceso constituido por momentos o fases tiene el objeto de distinguirlo de quienes lo conciben como etapas; categoría ésta que define al proceso de planificación como pasos ordenados en sucesión, cada uno de los cuales tiene una división tajante – como compartimentos estancos - entre sí y se conectan con el paso siguiente, una vez concluido cada uno de los períodos.

"... el concepto de momentos o fases refiere a instantes de la reflexión donde se entremezclan "lo que es", "fue" y "tiende a ser" con lo que "debe ser" o "puede ser", en un ejercicio mental de interacciones mutuamente condicionantes ..."

El concepto de momentos o fases refiere a instantes de la reflexión donde se entremezclan "lo que es", "fue" y "tiende a ser" con lo que "debe ser" o "puede ser", en un ejercicio mental de interacciones mutuamente condicionantes. Es difícil, por no decir imposible, que un actor social, ubicado en una organización a la que planifica, no referencie la realidad del "debe ser" – lo que desea que sea o valora que debe ser - de un organismo con el "ser" actual – la situación- y con el "puede ser" que tiende a establecer las posibilidades de realización de un proyecto. La referencia a un futuro mejor que se prevé y se desea preparar es, también, parte del síntoma de inconformidad que surge del choque entre las expectativas del actor social y la satisfacción insuficiente que a ellas da la situación presente.

El actor social que planifica es un "actor situado", vale decir, un sujeto que se encuentra inmerso en sus circunstancias; en virtud de lo cual su razón se halla imbuida de las características del contexto en donde realiza su ejercicio planificador y al que desea adaptar a sus deseos, como veremos más adelante. Como puede observarse en la gráfica adjunta, las tres primeras fases del planeamiento estratégico corresponden a actividades de conocimiento y la última, a actividades de acción y recálculo (conocimiento).

Las fases o grandes bloques de actividades del planeamiento estratégico son: (CUADRO III)

- **Apreciación de la situación**: Consiste en la reunión y valoración de información describe el estado actual del organismo en sus relaciones internas y en sus múltiples vinculaciones con el contexto.
- **Diseño normativo y prospectivo**: Es la determinación de la situación ideal a alcanzar, o situación objetivo, que describe el estado futuro deseado (conjeturalmente) con relativa autonomía de las posibilidades de alcanzarlo.
- **Análisis y formulación estratégica**: Es la evaluación del presente en términos del futuro deseado y la determinación de la factibilidad de las operaciones y acciones para alcanzarlo.Establece un modelo operacional que describe cómo llegar desde el presente al futuro deseado
- **Acción táctica operacional**: Es la puesta en práctica de las operaciones y las acciones establecidas en el plan estratégico y su versión operacional. Cada una de estas fases son interdependientes dado que la respuesta a cada uno de los interrogantes implica la remisión a algún otro interrogante de la otra fase.

CUADRO III: Fases del Planeamiento Estratégico.

FASE I	FASE II	FASE III	FASE IV
Apreciación de la situación	***Diseño Normativo Prospectivo***	***Analisis y Formulacion Estratégica***	***Táctica Operacional***
Situación problemática: ¿cómo fue? ¿Qué es ? ¿Qué tiende a ser?	¿qué debería ser ? ¿qué deseamos que sea?	¿Qué podemos hacer de lo que debemos hacer ¿cómo?	(Hacer y Recacular
CONOCIMIENTO			ACCION

*Adaptado de Ossorio Alfredo: " **Planeamiento Estratégico**"; Publicado en la Página web del Instituto Nacional de la Administracion Pública 2003. (www.inap.org.ar)*

"... cada una de estas fases son interdependientes dado que la respuesta a cada uno de los interrogantes implica la remisión a algún otro interrogante de la otra fase ..."

Momentos de la planificación situacional (Matus)

Momento Explicativo

Indagación y construcción conceptual de la situación problemática. Los actores explican la realidad desde su punto de vista ¿cómo fue, cómo es y cómo tiende a ser?.

Momento Normativo

Prefiguración de cómo debe ser la realidad una vez realizada la acción (situación objetivo, área de utopía) ¿cómo debe ser?.

Momento Estratégico

Diseño de la estrategia: articulación del deber ser *con el puede ser* (es factible lo que debe ser? ¿cómo hacer que sea el "deber ser"*).*

Momento Táctico Operacional

Acciones emprendidas para alcanzar los objetivos planteados. Pensamiento y acción. Hacer y recalcular.¿lo que hago conduce a donde quiero llegar? ¿cómo está la situación después de mis acciones? ¿qué cambios y ajustes le tengo que hacer?

Para Matus (1996) el momento es la instancia repetitiva de un proceso de cadena continua sin comienzo ni fin. El cálculo estratégico es permanente y sus momentos se repiten en función de la interacción con el contexto. Los momentos no siguen una secuencia lineal obligada; no son excluyentes y uno de ellos es dominante sobre los otros. Esto significa que, como se señaló anteriormente, cuando se realiza el ejercicio de reflexión estratégica en la fase 1 (apreciación de la situación) el proceso de generación de interrogantes y de respuestas obliga a incorporar preguntas de todos y cada uno de los otros momentos. En cada fase, entonces, llegan a coexistir los cuatro momentos, siendo preeminente uno sobre otros, según fuera el objeto de interés especial que se tuviese en cada fase (ver cuadro 11). Así, cada interrogante o afirmación que se realiza en cada instancia, interactúa con las demás.

"... el momento es la instancia repetitiva de un proceso de cadena continua sin comienzo ni fin ... el cálculo estratégico es permanente y sus momentos se repiten en función de la interacción con el contexto ... los momentos no siguen una secuencia lineal obligada; no son excluyentes y uno de ellos es dominante sobre los otros ..."

Por otra parte, la modalidad en momentos que adopta el planeamiento estratégico, permite observar que el cálculo en que se basa - enumerativo, de recuento y de balance situacional ininterrumpidos – es un cálculo que precede y preside la acción

- **La precede**, porque es anterior a la definición de propósitos y porque, precisamente, éstos surgen de aquél.
- **La preside**, porque está presente rigiendo, ordenando, regulando, administrando y sopesando las acciones desarrolladas y su correspondencia con los fines predeterminados y con los medios asignados, en cada momento de la reflexión y acción estratégicas.

El mismo autor realiza una distinción en el cálculo que precede y preside la acción de acuerdo a cómo lo realizan los diferentes actores sociales, según su adscripción determinados estilos y perspectivas de conducción y gobierno.

El cálculo, en estas diferentes modalidades, tiene distintos grados de sistematicidad y amplitud en el tiempo de los que depende la calidad y eficacia de la reflexión estratégica.

- puede ser un cálculo inmediatista, asistemático y con un horizonte de tiempo limitado. Suele abarcar sólo el hoy.
- puede ser un cálculo que incorpora el corto y el largo plazos pero es meramente intuitivo. Es el cálculo intuitivo. Este cálculo considera pocas variables y carece de rigor científico o técnico. Sus conclusiones suelen también, tener poca continuidad en el tiempo.
- pueden ser cálculos técnicos asistemáticos que atienden el hoy sin prever situaciones de más largo plazo; el cálculo técnico político asistemático, el que por lo general caracteriza a los políticos comunes; el cálculo técnico sistemático, que se compromete en plazos largo pero no los articula con los de corto y mediano, por lo común es el cálculo del planificador tecnócrata
- finalmente, el cálculo técnico-político sistemático, que articula su acción temporal en el corto, mediano y largo plazos, caracterizando al conductor estratega.

Se denomina pues, planificación estratégica, al cálculo situacional sistemático que permite:

- Efectuar una mediación entre el futuro y el presente.
- Prever varias acciones alternativas ante la imposibilidad de la predicción en contextos turbulentos.
- Sostener velocidad en las reacciones y reacción planificada ante las sorpresas.
- Efectuar una mediación con el pasado para aprender de los errores (capacidad de aprendizaje de los errores).
- Efectuar una mediación entre el conocimiento y la acción.
- Sostener una racionalidad central que exprese coherencia global ante las acciones parciales de los actores sociales

EL PROCESO DEL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO

I- LA APRECIACIÓN DE SITUACIÓN

- Identificación la situación problemática.
- Descripción de los problemas para precisar su significado.
- Distinción y desagregación sus causas y consecuencias.
- Confección del árbol de problemas.
- Identificación de los actores y las fuerzas sociales en juego:
  - Situación presente y tendencias
  - Objetivos y metas (explícitos e implícitos)
  - Trayectorias deseadas, posibles y "reales".
  - Conjeturas sobre la explicación situacional de cada actor.
  - Posibles jugadas de cada actor.

II- DISEÑO NORMATIVO Y PROSPECTIVO

- Establecimiento del objetivo de gran visión (VISIÓN).
- Misión actual y futura
- Valores compartidos
- Diseño del árbol de objetivos (en correspondencia con el árbol de problemas).

III- ANÁLISIS Y FORMULACIÓN ESTRATÉGICA

- Definición de Objetivos y Metas.
- Diseño de escenarios: diseño de árbol de apuestas (iniciativas)
- Diseño de la estrategia y cursos de acción. (actores, operaciones, medios estratégicos, tiempo)
- Análisis de factibilidad (política, económica, organizativa, etc.).
- Programación (establecimiento del orden temporal y el ámbito espacial de los proyectos y acciones del plan).
- Presupuestación (asignación de recursos a los programas, proyectos y acciones de acuerdo con las prioridades del plan).
- Organización y personal (reorientación de los dispositivos orgánicos y de capacidades humanas hacia la estrategia).

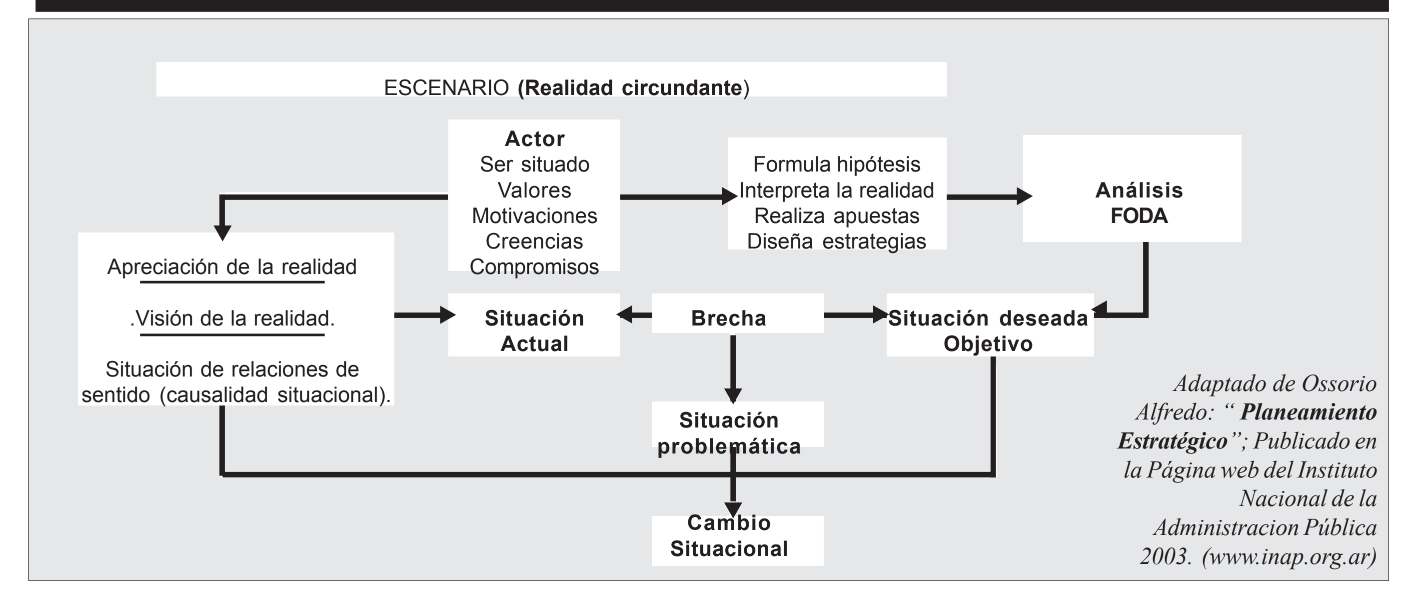
IV- TÁCTICA OPERACIONAL

- Establecimiento de la agenda del actor social.
- Puesta en marcha de las operaciones del curso de acción seleccionado.
- Incorporación a la agenda de las modificaciones.
- Recálculo: recomienzo del momento explicativo de la fase táctico operacional.

---

*Adaptado de Ossorio Alfredo: " **Planeamiento Estratégico**"; Publicado en la Página web del Instituto Nacional de la Administracion Pública 2003. (www.inap.org.ar)*

MOMENTO EXPLICATIVO: APRECIACIÓN DE LA SITUACIÓN.



*Adaptado de Ossorio Alfredo: " **Planeamiento Estratégico**"; Publicado en la Página web del Instituto Nacional de la Administracion Pública 2003. (www.inap.org.ar)*

Situación, problema y análisis situacional

El concepto de situación:

En el planeamiento estratégico el concepto de situación ocupa un lugar central. Matus la define como la realidad explicada por un actor social que vive en ella en función de su acción. Para la definición anterior la realidad aparece con connotaciones subjetivas: el actor social la explica desde su perspectiva situacional, vale decir; desde la lectura que efectúa de ella a partir de la acción que desarrolla en su espacio.

"... la situación es el "lugar" desde donde el actor se relaciona con el escenario; un ámbito que sitúa al hombre y desde donde construye su interpretación de la realidad circundante y el potencial de desarrollo de su acción ..."

Vista desde esta mirada, la situación es un ámbito que diferencia las perspectivas de los distintos actores sociales según sea la modalidad que adopte la inserción de cada uno de ellos en su ámbito.

"... la explicación situacional es el cálculo que el sujeto realiza "desde adentro" de la circunstancia - de la que es parte, forma parte y toma parte- vale decir; como activo participante comprometido por motivaciones, ideologías, valores, intencionalidades probables, capacidades de acción, creencias y razones con la situación ..."

Cada actor social explicará la realidad en forma diferenciada, de conformidad con el patrón direccional que gobierne sus acciones. La situación es el "lugar" desde donde el actor se relaciona con el escenario; un ámbito que sitúa al hombre y desde donde construye su interpretación de la realidad circundante y el potencial de desarrollo de su acción.

La explicación situacional – primera reflexión que se efectúa en el denominado "momento explicativo" del plan – es el cálculo que el sujeto realiza "desde adentro" de la circunstancia - de la que es parte, forma parte y toma parte- vale decir; como activo participante comprometido por motivaciones, valores, creencias y razones con la situación.

Para el actor social, como hombre de acción, el conocimiento científico técnico constituye una herramienta más - uno de los componentes de proceso de conocimiento de la realidad situacional que analiza – pero no el único –. Otros componentes serán las motivaciones, las creencias, la ideología, etc. que ingresan en el análisis situacional como valores, intencionalidades probables, capacidades de acción, que otorgan sentido a las acciones propias y a las de los demás.

Mientras que las ciencias de la naturaleza «explican» los fenómenos físicos recurriendo a leyes, sobre todo causales, con el objeto de comprender e interpretar las regularidades de los fenómenos del mundo, la apreciación de situación se orienta a dar respuesta a la pregunta que interroga por el sentido : intenta «comprender» - vale decir, encontrar el sentido, de procesos poco susceptibles

de ser tratados científicamente. El sentido se percibirá si cada una de las cosas (estados, procesos, acciones, relaciones) observadas puede dar lugar a un ordenamiento de causalidades - que explican su razón de ser - o de finalidades – que explican su ordenamiento a fines - respondiendo a los interrogantes ¿por qué? y ¿para qué?:

En la explicación situacional interesa, principalmente, conocer las relaciones de sentido que permiten inferir los intereses y motivaciones de los actores sociales.

Actúa como una interpretación y hermenéutica de situaciones empíricas a través de la cual es posible percibir el sentido que los actores sociales dan a sus acciones.

De aquí las diferencias destacadas en el tema 2 entre el diagnóstico "objetivo" de una realidad determinada y la explicación situacional – o apreciación de situación – en el campo de las ciencias sociales.

En la apreciación de situación un actor social establece hipótesis y apuestas para reducir el azar y avanzar hacia sus propósitos, conociendo de antemano las limitaciones y restricciones que impondrán a sus acciones las que realicen los demás actores, interfiriéndolo con sus iniciativas y respuestas en el desenvolvimiento de las acciones propias. La situación, en vista de estos elementos condicionantes, habrá de ser cambiante y sujeta a modificaciones que deberán ser registradas en la apreciación correspondiente.

La apreciación situacional, dice Matus – resignificando una frase de Ortega y Gasset – "es un diálogo entre un actor y los otros actores, cuyo relato asume uno de los actores de manera consciente del texto y el contexto situacional que lo hace cohabitante de una realidad conflictiva que admite otros relatos"

"En el momento de esa explicación el otro no habla, está en silencio, pero yo trato de conocer qué diría y para qué lo diría. Trato de deducir la acción que está detrás de su silencio. Y, para eso, necesito comprender su circunstancia. No puedo comprender mi realidad sin comprender la suya, porque el interactúa conmigo". Como dice Clausewitz, la acción más eficaz del otro depende de lo que yo haga, y mi acción más eficaz, depende de la acción del otro. Podemos ser oponentes y hasta enemigos, pero estamos juntos en la construcción de la eficacia o ineficacia de nuestros planes.

La categoría de situación exige lo opuesto. Saber diferenciar las preguntas adecuadas, descubrir la asimetría de las explicaciones de los actores en un juego concreto. Y este es un concepto teórico de la mayor importancia en el análisis estratégico, porque la capacidad para comprender la asimetría de la explicación del otro determina la calidad de la estrategia propia".

"...en la apreciación de situación un actor social establece hipótesis y apuestas para reducir el azar y avanzar hacia sus propósitos, conociendo de antemano las limitaciones y restricciones que impondrán a sus acciones las que realicen los demás actores ... la situación, en vista de estos elementos condicio-nantes, habrá de ser cambiante y sujeta a modificaciones ..."

Tal como se dijo en los puntos anteriores, el planeamiento estratégico por su carácter dialéctico, organiza la reflexión y análisis de situaciones desde la perspectiva de la correlación de fuerzas entre actores sociales (relaciones de colaboración-conflicto). El paso inicial en la determinación de un plan estratégico lo constituye la apreciación de la situación.

Por eso hay tantas situaciones como actores sociales que las explican desde posiciones y prácticas sociales diferentes. Por eso también, la explicación de la realidad por un actor social no es "por una vez y para siempre". Esta valoración varía con el cambio situacional que puede modificar el punto de vista o el ángulo de observación del actor de acuerdo con el logro de una relación de fuerza más favorable o desfavorable, y el cambio de las condiciones al acceso y control de los recursos escasos (modificación "patrimonial" de un actor social).

"...el planeamiento estratégico por su carácter dialéctico, organiza la reflexión y análisis de situaciones desde la perspectiva de la correlación de fuerzas entre actores sociales (relaciones de colaboración-conflicto)

Las situaciones pueden ser clasificadas con relación al tiempo como:

- **Situación inicial**: es aquella a partir de la cual se origina el plan estratégico. Su análisis consiste en la comprensión de las causas complejas que producen los problemas (amenazas, oportunidades y problemas o *brechas* entre las *situación deseada y actual*).
- **Situación inicial operacional**: Es el momento en que se interfiere la situación inicial con una operación concreta.
- **Situación objetivo**: Constituye la situación deseada que se pretende alcanzar con el plan. Como ya se ha señalado, la situación objetivo varía de conformidad con los cambios situacionales que se produzcan en la trayectoria hacia el objetivo. La situación deseada es el futuro imaginado y pretendido por un actor y constituye un polo de referencia para las decisiones y acciones del plan.

EL CONCEPTO DE PROBLEMA:

Un problema se define como una brecha entre una situación deseada y la situación actual. Esta "brecha" se presenta al actor social como síntoma de disconformidad, insuficiencia o carencia presentes y como espacio abierto para la reflexión y la acción destinadas a producir el cambio situacional o las modificaciones en todas o en algunas de sus dimensiones.

Al respecto dice Milla

" Toda situación ordinaria está sujeta a alteraciones con lo cual se convierte en no- ordinaria, extraordinaria. Esas alteraciones se originan en fallos de los sistemas que conforman nuestro devenir y al ocurrir producen una conmoción del ánimo individual, grupal o social. Ese estado de conmoción (que reconoce distintos grados) es efectos de una situación que globalmente llamamos problema. Los problemas cubren un amplio espectro: pueden consistir en la alteración transitoria del ph de nuestro estómago o en una enfermedad crónica; puede el problema estar en el fallo del coche que conducimos o en la interrupción del suministro de un servicio público (...)

Cada uno de esos sucesos altera la condición ordinaria de la circunstancia individual, grupal o social y la transforma en extraordinaria originando la conmoción del ánimo que mencioné anteriormente. (...) Vale decir que el problema aparece bajo la forma de un cambio en el contexto o circunstancia que rodea al ente (individuo, grupo o sociedad) que sufre la alteración y puede llegar a desaparecer por una acción correctora de ese ente o por su conformidad con la nueva situación. Esa actitud de limitarse a mantener una situación, ya sea en su condición prístina o en la alterada, es de tipo defensivo. Pero el problema puede generarse también por una actitud activa, ofensiva, ofensiva del ente que, no conforme con la situación ordinaria, toma la iniciativa de alterarla".

> ***"... visto desde la perspectiva situacional: un problema es una percepción por el actor de una discrepancia entre la realidad actual que constata y la situación deseada ... en la delimitación y explicación de un problema existe siempre, pues, un conjunto de valores que influyen sobre su demarcación y jerarquización ... no existe el problema si no hay sujetos que los asuman como tales ..."***

Para Agustín Merello

un problema es *"una zona límite del quehacer humano donde se resiente la "irre-solución" de una situación". "Todo problema implica una expectación de un estado de cosas diferente al que nos problematiza. Como esa expectación late oculta se vivencia la situación "irre-soluta" como algo insatisfactorio. Por eso definimos problema como "foco crítico, necesidad, dificultad u obstáculo que presupone – en profunda intuición muchas veces no explicitada – un futuro estado de cosas que sería la solución". Pero ese foco, nudo o embrollo, que es el problema, se vive como material dado – que se nos sobreimpone – porque no viene ni organizado ni categorizado para su comprensión. (...) La vivencia de algo insatisfactorio actúa como una señal para destacar una anomalía, una discordancia entre nuestras aspiraciones y la situación que nos toca vivir".*

Visto desde la perspectiva situacional – el hombre situado que percibe la situación desde su perspectiva diferente de la de otros actores sociales – un problema es una percepción por el actor de una discrepancia entre la realidad actual que constata y la situación deseada.

En la delimitación y explicación de un problema existe siempre, pues, un conjunto de valores que influyen sobre su demarcación y jerarquización. Un problema entonces, no es el problema que

perciben indistintamente de la misma manera los distintos actores, sino el problema que emerge de la valoración que de él efectúa un actor social, de conformidad con el modo con que afecte sus motivaciones, intereses, creencias, ideología, etc. Por lo anterior, no existe el problema si no hay sujetos que los asuman como tales.

Ortega y Gasset lo dice con su profundidad inconfundible:

"Desde distintos puntos de vista dos hombres miran el mismo paisaje. Sin embargo, no ven lo mismo. La distinta situación hace que el paisaje se organice entre ambos de distinta manera. Lo que para uno ocupa el primer término y acusa con vigor todos sus detalles, para el otro se halla en el último y queda oscuro y borroso. Además, como las cosas puestas unas detrás de otras se ocultan en todo o en parte, cada uno de ellos percibirá porciones del paisaje que al otro no llegan. ¿Tendría sentido que cada cual declarase falso el paisaje ajeno? Evidentemente, no; tan real es el uno como el otro. Pero tampoco tendría sentido que puestos de acuerdo, en vistas de no coincidir sus paisajes, los juzgasen ilusorios. Esto supondría que hay un tercer paisaje auténtico, el cual no se halla sometido a las mismas condiciones que los otros dos. Ahora bien, ese paisaje arquetipo no existe ni puede existir. La realidad cósmica es tal que sólo puede ser vista bajo una determinada perspectiva. La perspectiva es uno de los componentes de la realidad. Lejos de ser su deformación, es su organización. Una realidad que, vista desde cualquier punto, resultase siempre idéntica es un concepto absurdo.

Lo que acontece con la visión corpórea se cumple igualmente con todo lo demás. Todo conocimiento lo es desde un punto de vista determinado"

Para Carlos Matus, los problemas pueden ser estructurados y cuasiestructurados. Herbert A. Simon los denomina problemas bien estructurados y mal estructurados. En ambos casos se trata de distinguir entre aquellos problemas que tienen premisas, conclusiones y el procedimiento para pasar del uno al otro conocidos y definidos, de otros problemas en los que uno de sus tres componentes es indeterminado, impreciso o ambiguo, ya sean los datos iniciales con que se cuenta, las conclusiones a que deban arribarse o los procedimientos para pasar de uno al otro.

Problemas Bien Estructurados

Los problemas estructurados son aquellos que pueden ser reconocidos y planteados con precisión y que permiten, por estas condiciones, diseñar y seleccionar alternativas para enfrentarlos y superarlos eligiendo, entre las posibles, la opción óptima. Responden a modelos determinísticos, estocásticos y de incertidumbre cuantitativa. Los problemas estructurados "se pueden enumerar en todas sus variables; se pueden precisar en todas sus variables; su solución es objetiva; no depende de intereses o posiciones"

Problemas Cuasiestructurados o Mal estructurados

Los problemas cuasiestructurados son aquellos que resisten a una definición y explicación precisas por lo que se desconocen los criterios para elegir las opciones para enfrentarlos y hasta las propias capacidades para hacerlo. En los problemas cuasiestructurados "sólo se pueden enumerar algunas de sus variables, sólo se pueden precisar algunas relaciones entre variables y su solución es situacional, es decir debatibles según intereses y posiciones". En los problemas cuasiestructurados la incertidumbre es dura: deficiente capacidad para predecir, sólo pueden enumerarse algunas posibilidades, no todas, las posibilidades futuras son borrosas.

Los problemas sociales que explican los distintos actores sociales son sistemas de relaciones infinitamente complejos de resultantes impredecibles –como en un juego creativo de final abierto – lo que permite calificarlos, como dijimos, como problemas de incertidumbre dura.

En este juego se presentan tres modalidades de problemas:

- **amenazas**, vale decir, el peligro potencial que se le presenta a un actor de perder una situación satisfactoria o aumentar el riesgo de una situación desfavorable;
- **oportunidades**, que son las circunstancias potencialmente favorables que se presentan en el devenir del proceso;

"... los problemas sociales –que explican los distintos actores sociales– son sistemas de relaciones infinitamente complejos de resultantes impredecibles –como en un juego creativo de final abierto– lo que permite calificarlos, como dijimos, como problemas de incertidumbre dura.

> ***“... los problemas considerados en el análisis situacional pueden presentarse bajo la forma de*** *amenazas* ***(peligro potencial),*** *oportunidades* ***(ocasión favorable) o*** *problemas propiamente dichos****, o sea, situaciones de disconformidad ante deficiencias vigentes que han sido identificadas en la observación del juego en proceso.***

- **problemas propiamente dichos,** que son los obstáculos tangibles que se presentan a la conciencia de los actores sociales y que pueden surgir del balance de las fortalezas y debilidades de un actor social.

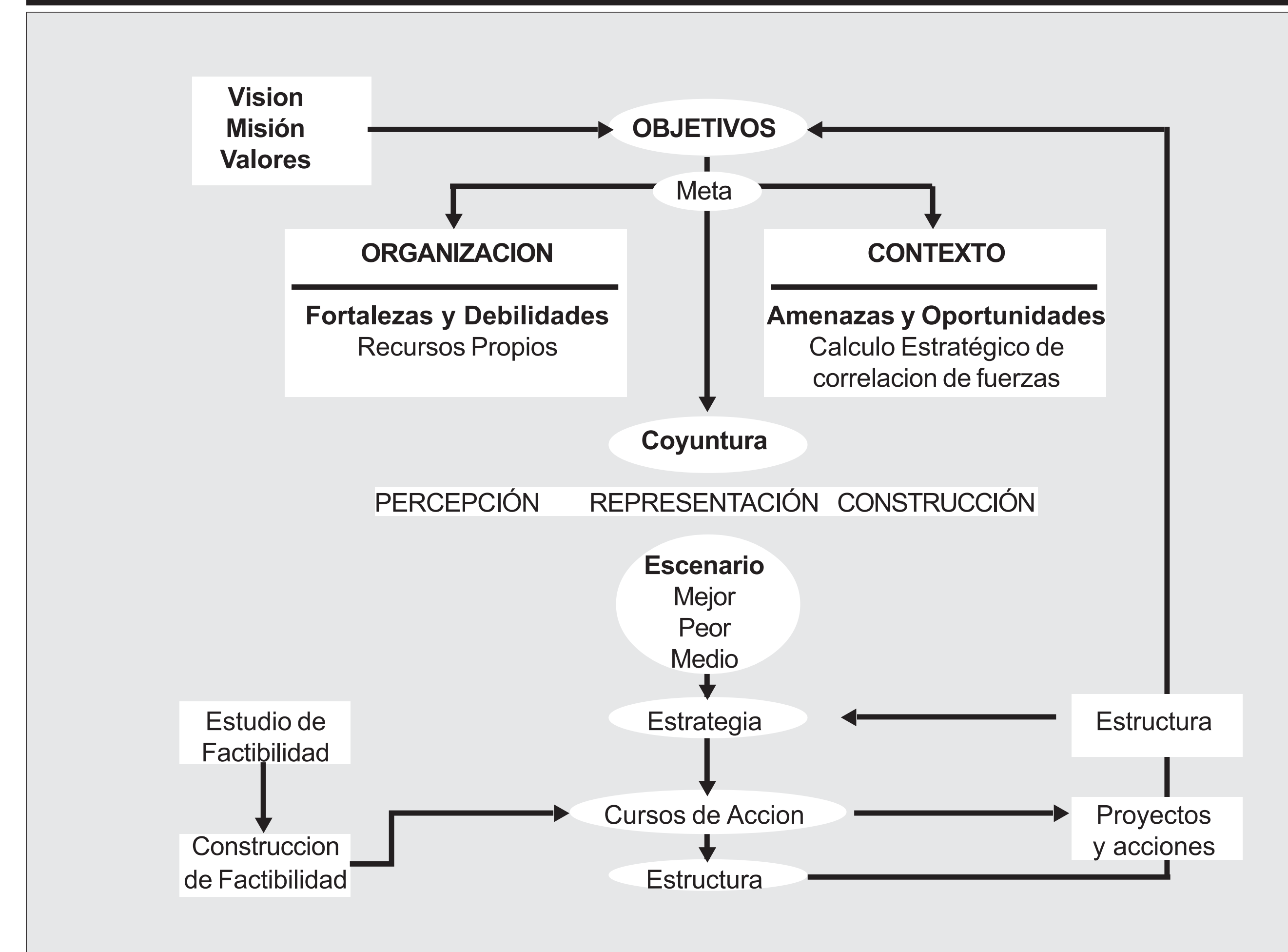
Digamos con Milla, Matus y Ackoff que la respuesta a los problemas es una actitud reactiva (o defensiva) del actor y que el ataque a las amenazas y a las oportunidades es una actitud proactiva (u ofensiva).

ANÁLISIS DE SITUACIÓN: EL MODELO EXPLICATIVO

El análisis de la situación parte del análisis de los problemas, como se deduce de lo desarrollado anteriormente.

Sin embargo los problemas considerados en el análisis situacional pueden presentarse bajo la forma de amenazas (peligro potencial), oportunidades (ocasión favorable) o problemas propiamente dichos, o sea, situaciones de disconformidad ante deficiencias vigentes que han sido identificadas en la observación del juego en proceso.

EL MOMENTO NORMATIVO: DESIGNIO Y DISEÑO DEL PLAN



*Adaptado de Ossorio Alfredo: " **Planeamiento Estratégico**"; Publicado en la Página web del Instituto Nacional de la Administracion Pública 2003. (www.inap.org.ar)*

Diseño del "debe ser": respuesta "idealizada" del problema

El momento normativo es una fase del planeamiento estratégico constituida por un conjunto de actividades de reflexión tendientes a seleccionar el "deber ser" que se contrapone al "es" o situación vigente que, por su condición de insatisfactoria, se pretende superar. Es una situación ideal a alcanzar y que, por lo tanto, define un estado futuro deseado. Se trata, entonces, de una imagen proyectada "hacia delante" mediante la cual el actor social bosqueja la realidad como pretende que ésta sea en el futuro en contraste con la situación actual.

El momento normativo es una fase de diseño: una imagen que se proyecta en el futuro con la intención de materializarla a partir de acciones que se realicen desde el presente. Este momento diseña el contenido propositivo del plan en contraposición con los problemas relevados en la situación inicial.

El significado del término diseño se vincula con la representación de un futuro que surge de la intencionalidad y de la acción sistemática del hombre que desea realizar un proyecto.

" (...) el porvenir constituye el lugar en que el hombre ha proyectado ya y contempla actualmente la imagen a realizar, que es y será principio de sus acciones, durante el tiempo en que subsista en su espíritu. Se trata realmente de una imagen, como lo denota la palabra "designio" (dessein) que ha perdido su "e" en la variante "diseño" (dessin) solamente a partir del siglo 18: una misma palabra, que en inglés continúa teniendo los dos sentidos (design) y que proviene de signum: imagen.

> ***"... El significado del término diseño se vincula con la representación de un futuro que surge de la intencionalidad y de la acción sistemática del hombre que desea realizar un proyecto ..."***

"... En la fase o momento normativo del plan el actor social diseña una contracara de la situación problemática en la situación-objetivo a lograr ..."

La palabra diseño significa una imagen formada en la mente. (...) Proyectar es arrojar algo hacia el porvenir. ¿Pero qué es lo que se arroja? La imaginación; es ella la que se sitúa en un tiempo que aún no ha llegado y allí construye algo: un signum. Y esta construcción me atrae, me llama, ejerce sobre mí una acción actual, de tal manera que el porvenir imaginado determina acciones que le preceden en el tiempo y le preparan racionalmente. (...) Gracias a la fuerza de la intención tiene la posibilidad de realizar su proyecto: in tendere quiere decir tender, dirigirse, esforzarse hacia un objetivo".

En el idioma español, actualmente diferenciamos las connotaciones de designio y diseño estableciendo para el primero un significado de imagen de futuro deseado unida a la acción intencional por alcanzarla, algo así como la imagen que convoca la voluntad e intencionalidad de alcanzarla y para el segundo término el de construcción de la cosa a semejanza de la imagen intencionalmente seleccionada.

En la fase o momento normativo del plan el actor social diseña una contracara de la situación problemática en la situación-objetivo a lograr. La imagen del futuro seleccionado, se configura también con un conjunto de factores previos constitutivos de la percepción del actor social: ideologías, filosofía personal, cultura, representación de sus intereses, definiciones políticas; todos ellos elementos estructurantes y sustantivos de sus formas de comprender el mundo (de interpretarlo). La imagen objetivo conjugará la red de principios y valores del actor social .

"... visión, misión, objetivos y metas constituyen referencias direccionales que perfilan, para el actor social que planifica, el futuro que se pretende alcanzar, sintetizando en ellos expectativas, motivaciones e intencionalidad que son las que dan sentido a sus acciones ..."

Estos componentes culturales y el posicionamiento y prácticas sociales de los actores conforman sistemas modelizantes que actúan como parámetros en la selección de problemas y en la determinación de los fines de largo plazo.

En la reflexión estratégica, los fines de largo plazo son esquemas referenciales para demarcar los fines de mediano plazo y éstos, a la vez, las referencias para establecer los de corto plazo.

Este tipo de reflexión se realiza desde la perspectiva de un actor social, lo que significa que la determinación de la imagen objetivo está vinculada al macro problema y a la problemática focal identificada por el actor que realiza el ejercicio, aún cuando, por involucrar aspectos filosóficos e ideológicos previos al ejercicio, pueda ser de una amplitud mayor que los enunciados de los problemas.

REFERENCIAS DIRECCIONALES Y ESCENARIOS

La visión, misión, objetivos y metas constituyen referencias direccionales dado que todos ellos perfilan, para el actor social que planifica, el futuro que se pretende alcanzar, sintetizando en ellos expectativas, motivaciones e intencionalidad que son las que dan sentido a sus acciones. Los escenarios participan del diseño del futuro posible a través del concurso de la acción simultánea de múltiples actores y direccionalidades.

Visión

El objetivo de gran visión o imagen objetivo es, como ya anticipamos, un espacio referencial, una idea-fuerza que se ubica en un horizonte temporal lejano y describe una situación futura deseada en condiciones ideales. Es también denominada visión.

Como objetivo idealizado (desideratum) la visión expresa en forma óptima la situación que se desea alcanzar. En él están presentes las condiciones externas e internas - del contexto y de la organización - anheladas por el actor social en su máxima expresión. Es un modelo aspirativo que puede convocar, junto con la expresión de los valores, a la mística de la organización. La visión nos indica hacia donde tenemos que orientarnos.

Pero este sueño junto a la fuerza que imprime a la propuesta imaginaria de un futuro deseado, obliga al acto concreto de comparación de lo que es y se hace con lo que debería ser y por tanto, debería hacerse, y programar los cambios situacionales que apunten al deseo.

"... el espacio de la visión es la utopía. Es una idea-fuerza que contiene la combinación óptima de los valores, deseos e intereses del ac-

tor social. Es la última instancia de los "para qué" y los "por qué", donde se unen los principios y los valores compartidos por la organización dándole sustancia a los fines.

Constituye una construcción de una imagen objetivo en la que están presentes las expectativas optimizadas de la organización: sintetiza el conjunto de los valores básicos, los principios filosóficos y axiológicos, los fines últimos de la organización.

La visión es el sueño en estado de vigilia que tiene la organización y que será su guía en la acción. Este ideario a alcanzar posibilitará la tarea de reflexión prospectiva. Un volver sobre el presente para estructurar la acción hacia el futuro deseado como paso previo a la definición de estrategias, políticas, cursos de acción y sus mecanismos instrumentales (programas, proyectos, presupuestos). La definición de la visión acompaña al proceso de planificación estratégica desde los comienzos de su ejercicio.

Misión

En la investigación de problemas que se realiza en el análisis situacional el análisis de la misión y de su congruencia con las actividades que desempeña la organización, forma parte de la reunión de información básica.

La misión de la organización está presente en el proceso de planeamiento estratégico como un elemento conceptual al que habrá de recurrirse para efectuar comparaciones entre lo que formalmente es la organización y lo que la organización en realidad es y hace. Plasmada en un instrumento jurídico-administrativo, la norma de creación, que define el producto o servicio que la institución deberá brindar a la comunidad o a un segmento de ésta, la revisión de la misión constituye una herramienta importante para evaluar la vigencia de la normativa ante los cambios situacionales acontecidos y los desvíos entre su enunciado y el accionar del organismo.

El enunciado actual de la misión debe ser contrapuesto al de la misión deseada, para identificar la brecha existente entre ambos enunciados lo que, aunque observado desde la perspectiva jurídica, una de los múltiples enfoques desde los cuales puede observarse a la organización, finalmente se trasladará de alguna manera a la actuación del organismo, ya sea obstaculizando la legitimidad jurídica de la organización o demandando sucesivas adecuaciones de su estructura normativa y presupuestal. El hecho de haber sido definida en un marco temporal anterior, establecida para dar respuesta a condiciones de coyuntura en el proceso histórico, la misión puede no expresar lo que actualmente requiere ser y hacer el organismo o lo que realmente hace, y en consecuencia, demanda de una adecuación conceptual que se traducirá en modificaciones en el plan, el presupuesto, el uso de recursos y la generación de productos institucionales.

Recapitulemos algunos aspectos de la misión...

La misión, entonces, es lo que la organización ***es*** conforme con sus bases constitutivas (jurídicas, administrativas, etc.) y con las atribuciones que ha ido incorporando a su quehacer ante el cambio de las situaciones y con las decisiones que fueron modificándola.

> ***"... el espacio de la visión es la utopía. Es una idea-fuerza que contiene la combinación óptima de los valores, deseos e intereses del actor social. Es la última instancia de los "para qué" y los "por qué", donde se unen los principios y los valores compartidos por la organización dándole sustancia a los fines.***

Constituye una construcción de una imagen objetivo en la que están presentes las expectativas optimizadas de la organización: sintetiza el conjunto de los valores básicos, los principios filosóficos y axiológicos, los fines últimos de la organización.

La visión es el sueño en estado de vigilia que tiene la organización y que será su guía en la acción. Este ideario a alcanzar posibilitará la tarea de reflexión prospectiva. Un volver sobre el presente para estructurar la acción hacia el futuro deseado como paso previo a la definición de estrategias, políticas, cursos de acción y sus mecanismos instrumentales (programas, proyectos, presupuestos). La definición de la visión acompaña al proceso de planificación estratégica desde los comienzos de su ejercicio.

Implica un análisis de los antecedentes jurídicos y organizativos: el desarrollo histórico institucional, los propósitos originales que le dieron vida, la estructura formal (normas) y la estructura informal (real), las actividades que fueron incorporándose a la misión original y, adicionalmente, otros antecedentes que permitan caracterizarla para quebrar las ***lecturas rutinarias*** sobre su "razón de ser", lo que la "entidad es", "hace" y "no hace".

Tiene además, carácter autorreferencial lo que implica una reflexión sobre el "sí mismo" que efectúa la organización cuando se dispone a explicar su realidad.

Valores Compartidos

El ejercicio de construir la visión y ser contrastada con la misión, en sus variantes actual y futura, produce una conceptualización de los valores y de la cultura organizativa. Los valores refieren juicios o criterios de aceptación común sobre la realidad en el seno de la organización. Es el conjunto de modos habituales de percibir y actuar de una organización ante los desafíos con que se enfrenta cotidianamente.

"... Un diseño idealizado es la formulación de los fines a los que la planeación se debe dirigir. Es una formulación holística de un sistema de fines, no es una simple lista de elementos independientes. Debido a esto, proporciona un objetivo hacia el que el resto del proceso de planeación trata de acercarse lo más posible. Los ideales incorporados al diseño idealizado son los valores últimos hacia los que trata de aproximarse éste"... R. Ackoff (ob.cit.)

La misión, entonces, es lo que la organización es conforme con sus bases constitutivas (jurídicas, administrativas, etc.) y con las atribuciones que ha ido incorporando a su quehacer ante el cambio de las situaciones y con las decisiones que fueron modificándola.

Implica un análisis de los antecedentes jurídicos y organizativos: el desarrollo histórico institucional, los propósitos originales que le dieron vida, la estructura formal (normas) y la estructura informal (real), las actividades que fueron incorporándose a la misión original y, adicionalmente, otros antecedentes que permitan caracterizarla para quebrar las lecturas rutinarias sobre su "razón de ser", lo que la "entidad es", "hace" y "no hace"m.

Tiene además, carácter autorreferencial lo que implica una reflexión sobre el "sí mismo" que efectúa la organización cuando se dispone a explicar su realidad.

"... Los valores refieren juicios o criterios de aceptación común sobre la realidad en el seno de la organización. Es el conjunto de modos habituales de percibir y actuar de una organización ante los desafíos con que se enfrenta cotidianamente ..."

Estos valores configuran una matriz normativa de conducta que delimita la selección de problemas y prioridades y en consecuencia, el arco de decisiones posibles frente a un hecho.

(...) Mística es el alma de las empresas (...) Mística es la cultura (...) Mística es el equipo. Los valores son ***el alma de una cultura*** *y los héroes son ese alma encarnada en sujetos reales que juegan un rol místico en la vida empresaria. Los héroes son la personificación de la cultura. La* ***cultura*** *de una compañía es (...) el resultado de cuatro factores principales: los* ***valores y creencias*** *de la alta dirección; la* ***historia*** *de la empresa; los* ***factores críticos de éxito*** *(...) y la* ***estructura y sistemas*** *de dirección"*

Objetivos

El objetivo es la definición del futuro pretendido. Es el "blanco de la acción" que permite organizar los medios hacia un "lugar" futuro - puerto de llegada- que ha sido seleccionado y que convoca los esfuerzos por lograrlo, en un período establecido de tiempo, una etapa, que habrá de permitir el recálculo de la acción, el análisis de los desvíos de la trayectoria prevista y las acciones que se consideran necesarias para alcanzar nuevas situaciones objetivos. Su consecución habrá de ser un momento, aunque importante, provisorio en la vida de la organización.

El objetivo, en uno de los campos de la organización, se deduce tanto de la misión, que delimita la razón de ser del organismo, como así también de la visión, que regula desde un plano holístico los valores de la organización. La redefinición de los objetivos, del mismo modo que la redefinición de la misión, requiere la realización del análisis de la problemática de la organización, a partir de

la cual es posible enunciar los objetivos y establecer las responsabilidades de los distintos niveles de conducción en su cumplimiento.

El objetivo es un "lugar" pragmático a conquistar – el paso final de una secuencia provisoria de acciones- para la prosecución hacia otros objetivos ideales sin los cuales aquél perdería relevancia, continuidad y representatividad de la permanente acción intencional de los actores sociales. La visión enmarca las acciones permitiéndoles la medición de la congruencia entre las decisiones del presente en su relación con la imagen objetivo futura.

Constituye la contracara de un problema: si el problema es el conjunto de componentes que "hacen" negativa una situación, el objetivo es el enunciado en estado positivo del problema; aquello que debe ser alcanzado para superar las carencias enunciadas en el problema.

Al problema ya lo hemos definido como una brecha entre la situación deseada y la situación actual, distancia que produce una sensación de carencia, incompletitud o ausencia.

El objetivo es la respuesta idealizada y revertida en estado positivo del problema. Idealizada, porque se trata de una situación no real sino que es una aspiración o logro pretendido del actor social. Revertida en estado positivo porque la enunciación de carencias e insatisfacciones se reconvierte mediante su enunciación en términos afirmativos. Problema y objetivo son, entonces, conceptos antitéticos cuya enunciación metódica y sistemática posibilita la configuración de un marco referencial denominados árbol del problema y árbol de objetivos.

El plan opera como puente entre el problema y su superación y es a través de él que se articularán las estrategias, operaciones y acciones destinadas a alcanzar la situación deseada.

Metas y Programas

Las metas, por su parte, son instancias intermedias de la acción, objetivos intermedios que estructuran temporal y espacialmente la acción. Son también referencias ideales que deben a su inexistencia actual (designan un estadio futuro) su eficacia como dispositivos de convergencia de energías, de distribución de responsabilidades y de monitoreo del rumbo y la eficacia alcanzados por la organización.

La meta es un indicador de resultados en el momento de la evaluación del camino recorrido y de los logros alcanzados. Constituye un "puerto transitorio" – un mojón- de llegada: indica el tramo recorrido y la distancia que habrá que recorrer en el tránsito hacia los objetivos.

En esta condición la meta es un objetivo, en términos lógicos, de menor extensión y mayor comprensión, a través del cual es posible medir el escalonamiento hacia los objetivos y la distancia temporal y espacial para alcanzarlos. Constituye un hito provisorio de la marcha establecida en los programas de acción.

"... el objetivo, en uno de los campos de la organización, se deduce tanto de la misión, que delimita la razón de ser del organismo, como así también de la visión, que regula desde un plano holístico los valores de la organización ..."

Los programas traducen en tiempo y espacio, en recursos requeridos y organización, los afanes del organismo. Sistematizan los cómo, con cuánto y con quiénes habrá de desarrollarse las acciones, evalúan y ordenan los procesos y los recursos y establecen la sucesión temporal de los objetivos. Constituyen un modelo operacional.

Construcción de Escenarios

El concepto de escenario procede del teatro y ha sido incorporado al vocabulario del planeamiento en la década del 60 y difundido por Herman Kahn, en sus primeros trabajos de prospectiva. Incorporado al planeamiento estratégico tiene por finalidad establecer referencias de situaciones futuras posibles para programar iniciativas y respuestas del actor que planifica.

Escenario es el lugar de la puesta en escena de la interacción entre el actor social y el entorno: el plan es el texto y el escenario, el contexto del plan. Es definido también como el espacio significante donde se sitúan los planes de los dife-

"... problema y objetivo son, entonces, conceptos antitéticos cuya enunciación metódica y sistemática posibilita la configuración de un marco referencial denominados árbol del problema y árbol de objetivos ... el plan opera como puente entre el problema y su superación y es a través de él que se articularán las estrategias, operaciones y acciones destinadas a alcanzar la situación deseada. "

LA META ***es un objetivo, en términos lógicos, de menor extensión y mayor comprensión, a través del cual es posible medir el escalonamiento hacia los objetivos y la distancia temporal y espacial para alcanzarlos.***

LOS PROGRAMAS ***sistematizan los cómo, con cuánto y con quiénes habrá de desarrollarse las acciones, evalúan y ordenan los procesos y los recursos y establecen la sucesión temporal de los objetivos. Constituyen un modelo operacional.***

rentes actores sociales y el plan propio. Este marco - escenario o contexto- establece las condiciones que están fuera del control del actor que planifica y donde deberá desarrollar su plan y describir los resultados posibles de su acción –su texto-.

Los escenarios son formulaciones conjeturales de situaciones posibles donde se combinan elementos invariantes, variantes y opciones que se desarrollan (ver definiciones más adelante) en la trayectoria que va desde la situación actual hasta la situación objetivo. Consiste en imaginar modelos de situaciones futuras, su evolución en un horizonte de tiempo determinado y las respuestas posibles a las interferencias intencionales que pueden provocársele para promover los cambios situacionales deseados. Así el escenario es el conjunto de condiciones hipotéticas y supuestos donde se sitúa y opera el plan.

"... el concepto de escenario tiene por finalidad establecer referencias de situaciones futuras posibles para programar iniciativas y respuestas del actor que planifica ... es el lugar de la puesta en escena de la interacción entre el actor social y el entorno ... es el espacio significante donde se sitúan los planes de los diferentes actores sociales y el plan propio ... el plan es el texto y el escenario, el contexto del plan ..."

"... los escenarios deben ser revisados y reestructurados conceptualmente en forma constante, de acuerdo con los cambios situacionales que se vayan presentando ... el plan es elegido por los actores pero ellos no pueden elegir los escenarios ..."

La razón de ser de los escenarios es reducir la incertidumbre del porvenir previendo y anticipando *modelos de situaciones futuras* de mayor o menor dificultad para el cumplimiento de los designios propios. La conformación de estos modelos permite simular el comportamiento de determinadas variables condicionantes en una secuencia de estados sucesivos de evolución alternativa, a través del tiempo, para prever y preparar en forma conceptual las iniciativas y respuestas para afrontarlos.

Los escenarios deben ser revisados y reestructurados conceptualmente en forma constante, de acuerdo con los cambios situacionales que se vayan presentando. Son herramientas valiosas para la identificación de circunstancias que pudieran presentarse a la organización y para la combinación de operaciones destinadas a que entonces, se realice –mediante el plan- su mejor manejo posible.

Esto significa que el plan es elegido por los actores pero ellos no pueden elegir los escenarios – el contexto- donde los realizarán, lo que exige de los actores la utilización condicional de las alternativas previstas para responder a las diferentes circunstancias posibles.

En el diseño de escenarios, se trata de combinar variantes (variables fuera de control de la fuerza propia) con opciones (variables bajo el control propio), de modo que las opciones representen conjeturas sobre la organización de la fuerza propia para superar las restricciones y avanzar en la dirección de la situación objetivo.

Para la ***construcción de escenarios*** deben tomarse en cuenta las siguientes categorías:

- **1. VARIANTES**, es decir variables que están fuera de control del actor y fuera de su capacidad de predicción. Las *variantes*, vistas desde su campo situacional por un actor determinado, pueden estar conformadas por :
  - los planes, operaciones y acciones de los otros actores que los producen y controlan, y
  - las circunstancias fuera de control para el conjunto de actores sociales.

Las variantes son situaciones posibles que pueden ser producidas por la acción de otros actores sociales, de las fuerzas sociales o por la confluencia de un complejo de circuns-

tancias, que no ha sido creada por el actor social que planifica pero que se presenta a él como datos de la realidad donde debe operar mediante el trazado de su propia trayectoria. Este actor social, entonces, planifica calculando la probable ocurrencia del evento o imaginando sus características, pero no tiene la posibilidad de escoger o elegir la direccionalidad de las fuerzas del contexto. Puede prever y preparar respuestas más no puede escoger su acontecer ni su desarrollo.

- **2. INVARIANTES o CONSTANTES**, es decir variables que están fuera del control del actor pero para las que existe capacidad de predicción. Las constantes de una situación son aquellos aspectos estructurales que caracterizan una sociedad:
  - valores esenciales,
  - regulaciones sobre la propiedad y sus formas de acumulación;
  - distribuciones básicas del poder y de la libertad;
  - regulaciones de acceso al conocimiento y la información, a priori culturales, etc.

Constituyen las reglas del juego social que establecen lo permitido y lo prohibido. El concepto de constante no significa que una situación global y sistémica no cambie, sino que exige la concurrencia de múltiples factores para que este cambio sea posible.

- **3. OPCIONES** son una respuesta a la ocurrencia hipotética de las variantes y, por ello, las primeras si bien son elegibles por el actor, su decisión está condicionada por su eficacia en el contexto que ofrecen las variantes. Las variantes y las opciones no son independientes. La opción es la capacidad de decidir -por parte de un actor social- un camino entre varios que son excluyentes. Las opciones pueden ser de mayor o menor libertad. Cuando una opción está condicionada a la ocurrencia de un fenómeno que no es controlado por el actor social se la denomina opción condicionada. De este modo la libertad de elegir un camino en una trayectoria está subordinada a que ocurra una situación probable pero incierta.
- **4. SORPRESAS,** es decir variantes de muy baja probabilidad de ocurrencia, tan baja que cuando ellas ocurren somos sorprendidos.
- **5. TENDENCIAS O PROPENSIONES**: comportamiento previsible de variables a largo plazo. Las tendencias o propensiones son la probabilidad de ocurrencia de uno o un grupo de fenómenos que están fuera del control del actor social y que se producen por un entramado de factores. Ejemplo: la propensión al crecimiento caótico de las zonas urbanas; la tendencia al crecimiento poblacional de los sectores más postergados de la población; etc.

Diseño de Escenarios

El diseño y elaboración de escenarios es un ejercicio de imaginación acerca de futuros posibles. Es la construcción de hipótesis (o modelos básicos del comportamiento futuro) de la estructura que tendrá el escenario en un horizonte de tiempo determinado. El escenario es una conjetura que representa a los fenómenos que pueden acontecer y de sus conexiones de causa y efecto. (hipótesis descriptiva y explicativa).

Esta herramienta permite reflexionar sobre futuros alternativos como un medio para establecer estrategias y cursos de acción opcionales.

El diseño de escenarios se compone de ciertas hipótesis sobre la situación futura de los actores y factores en juego. El alcance del análisis puede ser internacional, nacional, local, regional, provincial, etc. y la escala temporal de un mes, un año, cinco años, diez años, etc. (TABLA XII)

Este debe hacerse situándose como actor en cada uno de ellos, "viviendo" el escenario.

LOS PASOS DEL MOMENTO NORMATIVO

En el momento normativo del plan el actor social analiza los escenarios posibles, define las motivaciones de los distintos actores sociales relevantes, establece la situación objetivo propia y efectúa el relevamiento de las homólogas de los otros actores sociales, define las opciones y las operaciones con las que enfrentará los problemas y los nudos críticos y selecciona una estrategia, que más tarde someterá a pruebas de confiabilidad y factibilidad.

En cada escenario se hace una gran apuesta. El plan, como conjunto de operaciones que se propone realizar el actor en un determinado escenario, hace apuestas sobre sus resultados. Para el tratamiento de las sorpresas prepara también planes de contingencia, que reduzcan su ocurrencia en su carácter de tales o preparen a la organización para estar presta para darles respuesta.

TABLAXII:
Tipos de hipótesis en el diseño de escenarios

Hipótesis Explicativa	**Narración del escenario futuro (cómo posiblemente sea)**
Hipótesis Descriptiva	**Interpretación de las causas y efectos del escenario futuro (por qué será así)**

Al árbol de problemas establecido en el análisis situacional, se contrapone el árbol de las situaciones objetivo que se completa con el árbol de apuestas que se presentan como opciones críticas que dan respuesta a los nudos críticos de los problemas.

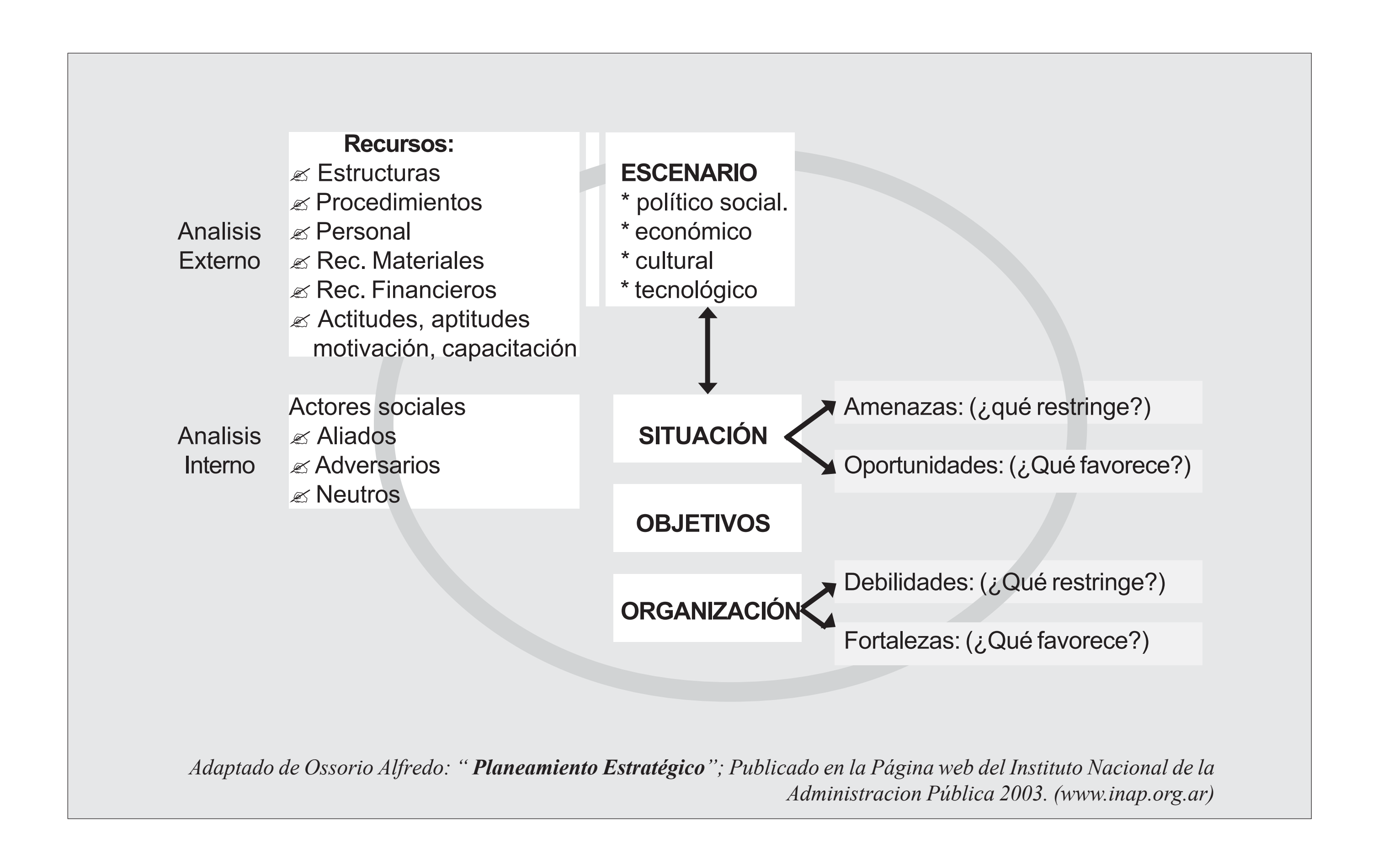
El momento normativo constituye una fase de fijación del patrón de direccionalidad que habrá de regular las decisiones y las acciones de la organización. En esta fase quedan establecidos los valores, por medio de su conceptualización y compromiso, y las finalidades generales de la acción –el programa direccional-

Recapitulación: el análisis de situación del momento explicativo consistió en:

- 1. Identificación y selección del problema
- 2. Descripción del problema
- 3. Diseño del flujograma situacional
- 4. Identificación de nudos críticos
- 5. Diseño del árbol del problema
- 6. Análisis de la relación actores recursos y determinación del control de recursos de los actores sobre los nudos críticos (ver Ampliación metodológica del ítem 4);

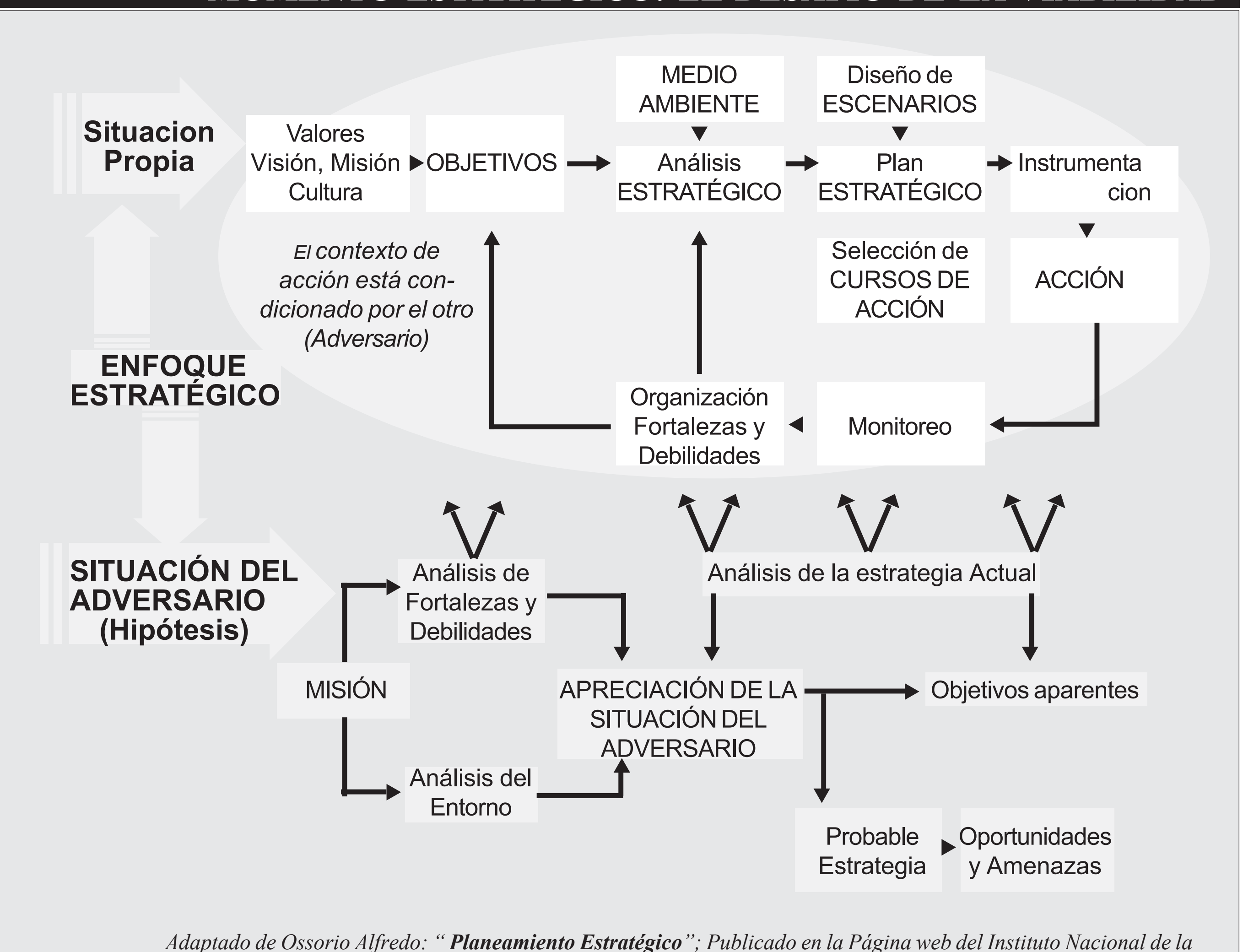
En la fase normativa se contrapone la misión futura a la misión actual, desarrollada durante la apreciación de situación, y se define la Visión.

- Describir la misión actual y futura.
- Establecer el objetivo de gran visión (VISIÓN).
- Describir los valores de la organización.
- Desarrollar el árbol de objetivos (en correspondencia con el árbol de problemas).
- Diseñar las operaciones para alcanzar los objetivos



Adaptado de Ossorio Alfredo: “ ***Planeamiento Estratégico****”; Publicado en la Página web del Instituto Nacional de la Administracion Pública 2003. (www.inap.org.ar)*

MOMENTO ESTRATÉGICO: EL DESAFÍO DE LA VIABILIDAD



Adaptado de Ossorio Alfredo: " ***Planeamiento Estratégico****"; Publicado en la Página web del Instituto Nacional de la Administracion Pública 2003. (www.inap.org.ar)*

Análisis y la formulación de la estrategia

Acerca de la caracterización de la estrategia, existen posiciones que, por abrevar en raíces filosóficas diferentes, plantean su definición en forma dicotómica bajo los signos determinista o voluntarista. Unos la consideran como "el arte de lo posible", y otros como " el arte de hacer posible lo necesario".

Desde el punto de vista determinista son consideradas viables las operaciones que gozan de condiciones favorables en la situación inicial. El enfoque voluntarista afirma que la viabilidad debe y puede construirse en todos los casos.

- **En el primer caso** se adopta como supuesto el carácter fatal e ineluctable de las restricciones y se privilegia el dominio de las circunstancias sobre la intención y la capacidad de modificarlas.
- **En el segundo caso** se minimiza el valor de los obstáculos y las restricciones para detener la acción y se exagera, en sus versiones más extremas, el rol de la voluntad.

Sin embargo, si bien la estrategia es el resultado de una elección deliberada, y en esta condición el componente voluntario es dominante, las circunstancias, sobre las que la estrategia regula la acción, son ajenas a la voluntad, tienen un carácter cambiante, son apreciadas desde distintas perspectivas subjetivas (según el ángulo de observación) y condicionan las decisiones a la percepción y valoración subjetivas de los actores sociales sobre las posibilidades de influir sobre la realidad social.

De este modo, el abanico de posibilidades que abre cada coyuntura social a un actor social es tanto un espacio de libertad para decidir, como un espacio de restricciones, en cuyos intersticios deberá optar, abriendo y cerrando, con cada decisión, nuevos abanicos de posibilidades.

La estrategia es entonces, un método de pensamiento que organiza, desde la particular percepción de los distintos actores sociales, clasifican-

> ***"... el abanico de posibilidades que abre cada coyuntura social a un actor social es tanto un espacio de libertad para decidir, como un espacio de restricciones, en cuyos intersticios deberá optar, abriendo y cerrando, con cada decisión, nuevos abanicos de posibilidades ... la estrategia es entonces, un método de pensamiento que organiza, desde la particular percepción de los distintos actores sociales, clasificando, jerarquizando y valorando los datos de la "realidad" –sus "realidades"- de un modo consciente y calculado y con la impronta de sus intereses e ideología, con vistas a influir favorablemente en el curso de los acontecimientos ..."***

do, jerarquizando y valorando los datos de la "realidad" –sus "realidades"- de un modo consciente y calculado y con la impronta de sus intereses e ideología, con vistas a influir favorablemente en el curso de los acontecimientos.

Vista desde esta perspectiva, connota una filosofía -aún cuando lo desmienta la ideología explícita que esgrima el actor- que reconoce al actuar en situación, implícitamente, la incidencia simultánea de múltiples factores dinámicos en la configuración del "hecho" social y la impredecibilidad e indeterminación que esta complejidad social ocasiona en el devenir social.

De allí que la estrategia sea un método de pensamiento del actor social que busca disponer la fuerza en forma sinérgica y flexible, de acuerdo con la dinámica cambiante de las circunstancias.

Dicha acción sinérgica, combinación armónica y direccionada de la fuerza del actor, tiende a sostener una correspondencia con el medio externo donde es aplicada y con el medio interno (la organización) desde donde se aplica; buscando optimizar la relación de intermediación que realiza con el escenario y la estructura. De allí la necesidad de analizar la viabilidad de los proyectos y operaciones - tanto ex ante como ex post- en un contexto de cambios que reubican los "centros de gravedad de la acción" en puntos de aplicación diferentes, obligando a un "recentramiento" de los planes y, consiguientemente, del análisis de la viabilidad de las operaciones para favorecer el tránsito hacia los objetivos por la mejor trayectoria.

La evaluación de la viabilidad *ex –ante* refiere al proceso de análisis y los ensayos previos a la acción donde se prevé la conducta estratégica propia y las reacciones favorables o desfavorables del entorno (factores y actores sociales). La *evaluación durante* consiste en un cálculo permanente y sistemático de valoración del espacio de influencia que ocupan las diferentes fuerzas sociales en la relación interactiva organización-escenario. Es un ejercicio de *rearmado conceptual* e *interpretación* de la dinámica y líneas de tendencia de las fuerzas sociales en la coyuntura. La *evaluación ex –post* es el análisis de los resultados alcanzados en un periodo determinado.

Ahondando en el concepto de estrategia, el general Beaufré la define como "el arte de la dialéctica de fuerzas, o aún más exactamente, el arte de la dialéctica de las voluntades que emplean la fuerza para resolver su conflicto". Nada más exacto si se interpreta a esta dialéctica de la fuerza como la relación interactiva que sostiene el actor social con el contexto, aún cuando no medien modalidades litigiosas, de duelo o de enfrentamiento violento o adversarial, como acontece con el criterio puramente militar.

El concepto de fuerza aquí, debe interpretarse como el conjunto de recursos que conforman el patrimonio del actor social, que le otorgan un peso especial en relación con los otros actores sociales y lo predisponen para asumir y articular en forma combinada y alterna los diferentes tipos de estrategia posible: la estrategia de cooperación, de cooptación o de conflicto.

En este marco, cada actor social emprende su relación con un contexto del que participan otros actores sociales, tendiendo a obtener o aumentar su patrimonio político, económico, cultural, tecnológico y organizativo, para lo cual actúa dentro de un programa direccional, compartiendo o compitiendo, colaborando o enfrentándose, por los recursos escasos de poder existentes que le permitan realizarlo.

En este sentido, cada proyecto y operación que realice deberá ser evaluada desde la perspectiva de los impactos positivos o negativos que su pretensión tendrá sobre los otros actores sociales los que, por su propia dinámica de búsqueda de recursos para el logro de sus proyectos, puedan verse afectados positiva o negativamente, por aquella acción.

De allí que, una vez realizado el diseño normativo por el cual el actor social que planifica establece su "deber ser", deberá someter a pruebas de viabilidad las operaciones desarrolladas conceptualmente para cotejar las formas que deberá adoptar para su consecución y el modo de secuenciar en tiempo y forma las operaciones para materializarlo, de conformidad con la relación de fuerzas que surja del análisis. (TAB xx)

La relación de fuerzas es, pues, la comparación de las magnitudes del peso que tienen dos o más actores sociales respecto a una o más operaciones; la capacidad de manejo de un conjunto de recursos que identifican su capital patrimonial y la motivación que tienen para su empleo en la coyuntura.

De este modo, el proceso planificador del que surge la estrategia, es una herramienta que comprende el estudio de la viabilidad de los proyectos y las acciones, estableciendo cursos de acción para superar las resistencias y oposiciones que habrán de producirse en la trayectoria del plan hacia los objetivos esperados y, en esta inteligencia, adoptando modalidades que deberán acrecentar las posibilidades de resultados positivos.

"...fuerza es el conjunto de recursos que conforman el patrimonio del actor social, que le otorgan un peso especial en relación con los otros actores sociales y lo predisponen para asumir y articular en forma combinada y alterna los diferentes tipos de estrategia posible: la estrategia de cooperación, de cooptación o de conflicto ... cada actor social emprende su relación con un contexto del que participan otros actores sociales, tendiendo a obtener o aumentar su patrimonio político, económico, cultural, tecnológico y organizativo, para lo cual actúa dentro de un programa direccional, compartiendo o compitiendo, colaborando o enfrentándose, por los recursos escasos de poder existentes que le permitan realizarlo ..."

La viabilidad es la posibilidad de alcanzar un resultado deseado en un marco de presiones entre diferente actores sociales que sostienen objetivos, que realizan proyectos y operaciones que pueden ser conflictivos o cooperativos, de conformidad con los cuales deberán seleccionarse estrategias de conflicto, de cooperación o de cooptación



*Adaptado de Ossorio Alfredo: " **Planeamiento Estratégico**"; Publicado en la Página web del Instituto Nacional de la Administracion Pública 2003. (www.inap.org.ar)*

***La relación de fuerzas es**, la comparación de las magnitudes del peso que tienen dos o más actores sociales respecto a una o más operaciones; la capacidad de manejo de un conjunto de recursos que identifican su capital patrimonial y la motivación que tienen para su empleo en la coyuntura.*

***La viabilidad** es la posibilidad de alcanzar un resultado deseado en un marco de presiones entre diferente actores sociales que sostienen objetivos, que realizan proyectos y operaciones que pueden ser conflictivos o cooperativos, de conformidad con los cuales deberán seleccionarse estrategias de conflicto, de cooperación o de cooptación. La viabilidad, como capacidad para decidir y consolidar proyectos, refiere a los recursos de poder. Es posible hacer si se tiene el poder para hacer.*

***El poder** es una relación entre actores sociales desiguales en materia de capacidades de "hacer". Poder, dice Dalamer, "es la relación que se genera entre dos actores, basada en la dependencia que existe entre los fines de uno y los medios del otro (...) En cualquier ámbito, político, económico o militar, cuando se manipulan medios que afectan los fines de otro, se está en condiciones de influir su voluntad, de disuadirlo o de compelerlo a actuar o de hacerlo abandonar o adoptar determinados intereses, según sea la voluntad (interés) de uno. Esta es una manifestación práctica de lo que significa el poder".*

***En este marco**, "la estrategia no es un cálculo de lo viable. Es el cálculo para construirle viabilidad al plan". Esto significa que la viabilidad no es una condición pasiva que se tiene de una vez para siempre. Es, por el contrario, una relación entre lo necesario-deseable, lo posible y la creación de posibilidades que, en este último caso, constituye un proceso destinado a ampliar las capacidades de influencia del actor social mediante el incremento de los márgenes de su libertad de acción y de su economía de fuerzas.*

La pregunta a que inicialmente deberá dar respuesta es ¿cuáles son las posibilidades de desarrollar el plan? Sin embargo, este interrogante no cierra sino que abre el ejercicio de preguntas destinadas a obtener la argumentación que guíe al pensamiento en el proceso de relevamiento, identificación y valoración de las condiciones que hagan viable el plan.

En este juego de aproximaciones sucesivas al conocimiento de las condiciones de viabilidad del plan se incorporan interrogantes sobre la viabilidad política, económica, organizativo-institucional, tecnológicos y otros destinados al conocimiento de la viabilidad que simultáneamente tiene la operación conjunta de las dimensiones mencionadas: la viabilidad del programa direccional o sea del conjunto de proyectos, operaciones y acciones que serán aplicados sobre la situación inicial para alterarla en la dirección de la situación objetivo determinada por el actor social.

Se trata de someter a las acciones a diferentes pruebas y contrastaciones que permitan determinar la capacidad del plan para alcanzar el objetivo en un contexto de condiciones adversas que resisten y se oponen a su realización; ¿cuáles son? ¿cómo se articulan sus resistencias? Su ejercicio vincula en forma dialéctica nuestro enfoque con el del adversario. Enfrenta las diversas valoraciones: "¿qué deseo?" versus "¿qué desea?"; ¿qué fuerza puede oponerse a la que voy a desarrollar? ¿Cuáles son nuestras coincidencias? ¿Cuáles nuestras divergencias?

La viabilidad, como capacidad para decidir y consolidar proyectos, refiere a los recursos de poder. Es posible hacer si se tiene el poder para hacer. El poder es una relación entre actores sociales desiguales en materia de capacidades de "hacer". Poder, dice Dalamer, "es la relación que se genera entre dos actores, basada en la dependencia que existe entre los fines de uno y los medios del otro (...) En cualquier ámbito, político, económico o militar, cuando se manipulan medios que afectan los fines de otro, se está en condiciones de influir su voluntad, de disuadirlo o de compelerlo a actuar o de hacerlo abandonar o adoptar determinados intereses, según sea la voluntad (interés) de uno. Esta es una manifestación práctica de lo que significa el poder".

En este marco, "la estrategia no es un cálculo de lo viable. Es el cálculo para construirle viabilidad al plan". Esto significa que la viabilidad no es una condición pasiva que se tiene de una vez para siempre. Es, por el contrario, una relación entre lo necesario-deseable, lo posible y la creación de posibilidades que, en este último caso, constituye un proceso destinado a ampliar las capacidades de influencia del actor social mediante el incremento de los márgenes de su libertad de acción y de su economía de fuerzas.

La lucha de las voluntades se reduce, pues, a una lucha por la libertad de acción, tratando cada uno de conservarla y privar de ella al adversario.

Si uno es más fuerte que el adversario, fácil será conservar la libertad de acción empleando tantas fuerzas como preciso sea el fin de paralizar la maniobra enemiga aún conservando bastantes medios disponibles para asestar el golpe decisivo. Pero este caso límite es extremadamente raro. Normalmente hay que saber repartir racionalmente sus medios entre la protección contra la maniobra preparatoria adversa, su propia maniobra preparatoria y la acción decisiva. Este reparto óptimo es lo que la estrategia clásica llama economía de fuerzas.

De suerte que el análisis del esquema de la lucha en términos abstractos se reduce sintéticamente a la fórmula siguiente: "alcanzar el punto decisivo merced a la libertad de acción conseguida mediante una buena economía de fuerzas"

O, al decir de Dalamer en la obra citada, " (...) La libertad de acción es el poder que dispone un actor sobre los otros; es decir, refleja el grado de influencia que un actor puede ejercer sobre los demás en razón del poder de que dispone. (...) viceversa, la vulnerabilidad representa el grado de poder que tienen los demás actores sobre uno, y se refiere a la medida en que nuestros fines pueden llegar a ser afectados, de algún modo, por la acción de los medios ajenos".

El análisis involucra, en consecuencia al menos cinco procesos:

- **1. Conocer el poder en juego**: Una indagación acerca del poder de los actores sociales y los factores que favorecen, obstaculizan o impiden la libertad de acción que permitiría el ascenso hacia la situación objetivo e implica, como ya se dijo, las capacidades del actor social frente a los otros actores sociales, el control de los recursos críticos que exige el juego y que pueden ser instrumentados por cada actor social en la esgrima estratégica.
- **2. Identificar operaciones y actores conflictivos**: La elección de la estrategia supone un análisis de las motivaciones que permita definir la alineación de los actores con relación a las operaciones e identificar las operaciones y actores conflictivos.

- **3. Analizar recursos críticos**: El paso siguiente de la reflexión estratégica consiste en el análisis de los recursos críticos que corresponde a cada problema. El análisis de los recursos críticos precisa los recursos cuyo control es necesario para producir u obstaculizar la producción de las operaciones del plan.
- **4. Determinar quien controla los recursos**: El análisis se orienta luego a determinar que recursos críticos están bajo el control del actor social que planifica y que viabilizan la realización de operaciones, los que están bajo control compartido con otros actores sociales que pueden participar de valores, intereses, ideas o aspectos afectivos comunes y con los cuales es posible y deseable realizar alianzas estratégicas que permitan construir viabilidad a los proyectos previstos y los que se alinean bajo otros actores sociales adversos al proyecto o sea fuera del control propio o compartido.
- **5. Precisar el peso de cada actor social**: Realizado el análisis de los recursos críticos involucrados en el desarrollo del plan, será necesario precisar el peso de los diferentes actores sociales que son afectados y/o participan en forma directa o indirecta en la producción u obstaculización del plan. El peso de un actor social es el conjunto de elementos que componen sus capacidades de acción y que permiten valorar sus atributos en el "teatro de operaciones".

De esta manera la situación propia es enfrentada en un juego imaginario a la del oponente: Valores y misión propias en relación con el otro. Oportunidades y amenazas, fortalezas y debilidades propias en vinculación con las del competidor u oponente; diseño de escenario y cursos de acción propios, contra los conjeturados del adversario.

La viabilidad prevista e imaginada de las operaciones propias se despliegan interactivamente con la fuerza imaginada de la posición y el despliegue ajenos. Es una evaluación del peso relativo de las fuerzas que se oponen y las capacidades propias y de la versatilidad de ambos para incorporar "fuerza" a cada proyecto a través de operaciones de alianzas, colaboraciones, presiones, imposiciones, etc.

Este análisis implica interrogarse acerca de

- ¿qué recursos controlan y cuáles pueden llegar a controlar los actores sociales en la producción de acciones?;
- ¿cuáles son las vulnerabilidades institucionales y personales de los actores sociales en el juego?,
- ¿cuál es el código operacional del actor social o las respuestas que, de acuerdo con los rasgos sobresalientes y reiterados de su historia particular, dará ante la aparición de determinadas circunstancias?,
- ¿cuáles son sus compromisos expresos y los límites éticos que restringen su toma de decisiones?

En este balance el análisis debe incorporar el estudio de las trayectorias.

- **Las trayectorias son** la secuencia de operaciones que se encadenan entre la situación inicial y la situación objetivo y que son seleccionadas por el actor por su eficacia para encaminar las diferentes acciones subsecuentes en el proceso de ascenso hacia los objetivos.
- **La trayectoria central**, dominante de las demás, es la que se denomina "curso de acción", y constituye la secuencia elegida y privilegiada por el actor social en el orden temporal para el desarrollo de las operaciones hacia la situación objetivo de acuerdo con las restricciones de secuencia que la realidad impone a su elección.
- **La selección de la trayectoria** supone un procedimiento de elección similar a la valoración y clasificación de los escenarios: se establecen con base en los criterios de peor, mejor e intermedia. Es una desagregación temporal de las operaciones y acciones en escenarios secuenciados hipotéticamente en el tiempo.

La selección de la trayectoria deberá cumplir con los requisitos de:

- aumentar la fuerza propia y disminuir la del adversario,
- inferirse de mayores probabilidades de éxito y de menor vulnerabilidad,
- ser menos costosa,
- permitir la prevalencia de ventajas sobre las desventajas de las demás.

En el análisis de viabilidad se combinan algunos análisis que refieren a las motivaciones o deseos del actor, el interés por un proyecto u operación, el peso o la capacidad de presión de un actor para el desarrollo de operaciones para alcanzar objetivos u obstaculizar oponentes.

El peso o la capacidad de presión para decidir en el campo de algunas de estas variables (en los ámbitos político, económico, cognoscitivo y organizativo) se vincula con la viabilidad de decidir, operar y lograr la permanencia del proyecto pretendido.

Las preguntas relevantes en este caso son:

- ¿existe la capacidad política para producir el proyecto político?
- ¿podemos hacerlo?;
- ¿existe o tenemos la capacidad de operar correctamente el proyecto?;
- ¿podemos mantener la permanencia de la operación?

En este marco se amplía la definición de la estrategia como la capacidad de decidir, de hacer y de sostener lo efectuado en forma estable o con relativa permanencia. Se trata de un reconocimiento de la capacidad propia de decidir y consolidar los proyectos del plan y de una disposición *o despliegue de la fuerza propia* consecuente con el análisis realizado.

El análisis de viabilidad recupera para el momento estratégico el material analítico desarrollado durante el momento explicativo en la medida que se orienta a determinar cómo explica la realidad el actor que planifica y cómo los otros actores, con vistas a establecer las posibilidades de complementación de espacios direccionales, valores y operaciones para la definición de la estrategia a adoptar.

Si el valor de los problemas es coincidente para determinados actores sociales existe la posibilidad de acordar entre ellos para aumentar la viabilización del proyecto cooperativamente. En cambio, cuando la atribución de valor a los problemas es de diferente signo el potencial estratégico tiende al conflicto.

El producto a obtener de la fase de análisis y formulación de la estrategia es:

- la selección de objetivos y cursos de acción,
- la trayectoria o el escalonamiento secuencial de acciones de acuerdo con los escenarios caracterizados y
- las operaciones estratégicas fundamentales a desarrollar (negociación, colaboración, enfrentamiento, etc.)

El planeamiento operativo establece la secuencia más adecuada de las operaciones seleccionadas para el plan. Finalmente el "deber ser", luego de realizados los esfuerzos de construcción de viabilidad, abrirá paso al "puede ser".

ESQUEMAS PROPUESTOS PARA EL ANÁLISIS ESTRATÉGICO SITUACIONAL

Los que se exponen seguidamente son esquemas que permiten sistematizar la información sobre las capacidades de los actores sociales y el grado de gobernabilidad y control sobre el plan y las operaciones de la estrategia. Su gran utilidad no impide que los estudiosos del tema puedan adoptar diseños diferentes para enriquecer la percepción y comprensión de tan apasionante tema.

1. MOTIVACIÓN (DESEOS DE...)

La motivación responde a:

INTERES (Posicion)

MOTIVACION (Deseos de...)

VALOR (Importancia)

Interés por una operación

Posición que el actor asume en el juego o define frente a cada operación o jugada. El interés se expresa como apoyo (+), rechazo (-), indiferencia (0) (con el significado no tiene posición definida) e indiferencia táctica (00), con el significado "no estima oportuno expresar su posición"

Valor de una Operación

Importancia que el actor le asigna al plan y a las operaciones en juego: es relativa a la relevancia que tienen el plan y las operaciones en la consecución del programa direccional. El valor lo califica el actor en la escala siguiente: muy alto (+A), alto (A), medio (M), bajo (B) y muy bajo(+B). Con esa información se construye la Matriz de Valores. El 0 supone que no se le asigna valor alguno.

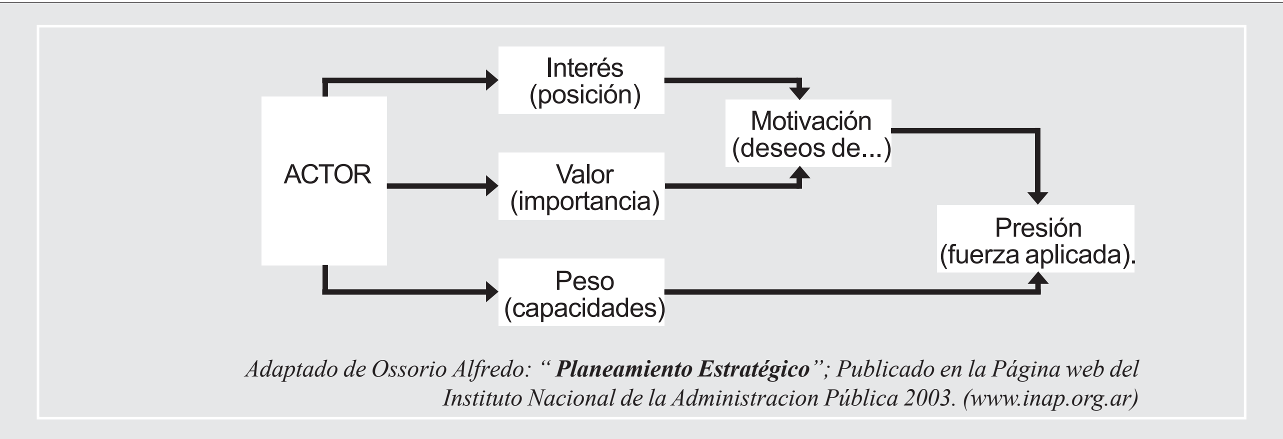
La combinación del interés y el valor expresa la motivación del actor frente al plan y las operaciones.

2. AFINIDADES Y RECHAZOS ENTRE ACTORES

Presenta una especie de sociograma de los actores sociales donde se producen los fenómenos de atracción, rechazo o indiferencia, que puede ser relevante a la hora de analizar las decisiones de los líderes políticos. Como lo señala Matus "la enemistad visceral o la amistad irrestricta entre los líderes políticos explica a veces más que sus posiciones sobre los planes de competencia".

El signo (-) significa rechazo, el signo (+) indica empatía o afinidad, mientras el signo (0) indica indiferencia o desconocimiento mutuo. Las letras A, M, Y B indican la intensidad con que se manifiesta la afinidad o el rechazo. Así, A= alta, M = media, y B = baja.

ESQUEMAS PROPUESTOS PARA EL ANÁLISIS ESTRATÉGICO SITUACIONAL (continuacion)



Adaptado de Ossorio Alfredo: " ***Planeamiento Estratégico*** *"; Publicado en la Página web del Instituto Nacional de la Administracion Pública 2003. (www.inap.org.ar)*

3. PRESIÓN

De la combinación del peso de un actor, mucha o poca fuerza, con la motivación, se puede deducir el concepto de presión, es decir a la fuerza realmente aplicable para apoyar o rechazar una operación.

Durante la estrategia, los actores pueden perder o ganar peso y motivaciones, alterando fuerza disponibles para aplicar en las maniobras u operaciones siguientes.

4. EL PESO DE UN ACTOR Y LOS RECURSOS CRÍTICOS

Un actor tiene peso en un juego cuando controla directa o indirectamente una parte significativa de las variables que le otorgan capacidades para producir u obstaculizar la producción de las operaciones pertinentes a los planes en competencia.

La letra D significa "capacidad requerida para tomar la decisión". Las letras O/R indican "capacidades requeridas para que la operación se produzca en la realidad, opere y se reproduzca establemente". Por ejemplo, la producción de DOP4 exige el control de x7, y ello es clave para tomar la decisión.

Esta matriz de recursos críticos para el control de las operaciones es clave para construir un *indicador práctico de la fuerza de un acto*r. En efecto, sí un actor tiene un alto control de recursos críticos (RC = X1 X2 X3 X4 X5 X6 X7 X8), quiere decir que tiene mucha fuerza en el juego.

El concepto de peso de un actor, como indicador de la fuerza de éste, puede precisarse a partir de la matriz de control de recursos críticos, estableciendo cuál es el control del actor sobre el vector de recursos críticos para el juego.

5. FUERZA DE UN ACTOR: GRAVITACIÓN Y PESO

La presión es fuerza aplicada y, por consiguiente, es un concepto cuya precisión depende del concepto de fuerza. La fuerza de un actor es la determinación del grado de control directo e indirecto que ese actor tiene sobre los recursos críticos del juego,.vale decir su capacidad para convertirse en el soporte de sus motivaciones en las jugadas efectivas:

Conviene distinguir tres campos en el peso de un actor:

El campo I, precisa el control de recursos, el campo II, el control indirecto: las adhesiones entre los actores, y el campo III las adhesiones de la población no organizada.

1. **El campo I** enumera los recursos que el actor ha llegado a controlar directamente a causa del éxito en sus actuaciones pasadas. Es producto de su historia de actuaciones en el juego social. Se expresa como: controlo la presidencia del senado (X11), controlo las decisiones sobre la estructura del presupuesto fiscal (X12), etc.
2. **El campo II**, muestra el control indirecto de recursos. En esta convención, control indirecto, significa que un actor 2, el grupo económico Gonzalez, por ejemplo, tiene control directo sobre un recurso "X2k", digamos la red "telenorte" de televisión, en circunstancias que este grupo Gonzalez tiene un 90% de control de la red Telenorte por vía indirecta, aunque su control directo sobre X2k sea cero.
3. **El campo III**, refleja la capacidad genérica de producción que le otorga el actor 1 la adhesión de la población no organizada, es decir de aquellos que no son jugadores en ese juego, porque esa es la fuente que nutre, en última instancia, los campos I y II.

Si construimos el vector de peso de los diversos jugadores relevantes, llegamos al concepto de matriz de vectores de peso.

En esa matriz, las columnas son homogéneas, es decir X11 y X12 están precisados exactamente de la misma manera, y sus valores fluctúan entre cero y cien.Cero indica ningún control, cien indica total control.



La Toma de Decisiones a Nivel Político

*FRAGMENTO DEL TEXTO: "**La Toma de decisiones políticas: La experiencia del Sector Salud**" de Eduardo Araya M. Serie de Publicaciones Científicas. Organización Panamericana de la Salud. OPS. 1995.*

CONTENIDOS

1. Antecedentes teóricos para un acercamiento al concepto de decisión politica

- *Toma de decisiones y el ámbito de lo politico*
- *Teoria de la decision politica*
  - **Vision de la ciencia politica**
    - Karl Deutsch
    - Marc Lindenberg
    - Mario Fernandez
    - Snyder y Diesing,
    - Carlos Eduardo Mena,
  - **Vision de la administracion**
    - Carlos Olavarria
    - William Gore y Fred S. Silander,
  - **Vision de la economia**
    - Ramon Corona
    - Carlos Matus
- *Consideraciones sobre la teoria: Componentes de las decisiones politicas*
  - La naturaleza del problema:
  - Los antecedentes
  - Los actores que toman las decisiones
  - Las caracteristicas del problema

2. La toma de decisiones políticas.

- *Marco institucional para la toma de decisiones políticas*
- *Componentes de la toma de decisión política a nivel institucional*
  - **La Organización, con sus componentes sistémicos.**
    - La Organización de Trabajo Gubernamental como un Sistema Social y Administrativo:
    - Constitución hipotética de los ambientes de la Organización
    - Los Subsistemas Intraorganizacionales:
  - **Los niveles de decisión**
    - Modelos de Organización y ejercicio del Poder
    - Decisiones y Liderazgo:
  - **Los decisores**
  - **Los temas de decisión**
    - Los temas y su transformación en controversia o conflicto:
    - Característica de los temas de política:
    - Las influencias de los actores

CAPÍTULO 1
Antecedentes teóricos para un acercamiento al concepto de decisión politica

Toma de decisiones y el ámbito de lo politico

La toma de decisiones aparece como un hecho universal, inherente al vínculo del Hombre con la Naturaleza, con sus semejantes y consigo mismo. Hecho natural y cultural, con distintas cuotas de racionalidad y de anhelos, teórico y práctico, individual y colectivo, debe encontrarse seguramente asociado a las primeras manifestaciones de la inteligencia humana.

La toma de decisiones, en tanto hecho concreto, que sobre la base de un determinado cálculo de recursos y opciones permite una acción para el logro de un fin, ocurre cotidianamente en las infinitas acciones que el hombre lleva a cabo. Desde la hora en que, hoy gracias a la tecnología, se decide despertar hasta la hora en que se decide dormir cada persona cumple en incontables oportunidades con el mismo rito de cálculo de recursos y opciones que se movilizan para el logro de sus intereses.

Desde diversas perspectivas, hay distintas racionalidades para la toma de decisiones. El tipo y grado de racionalidad dependerá del ámbito en que se presenta la necesidad de tomar una decisión, tanto como de las características individuales o grupales del o los decisores y todas las decisiones llevan implícito un proceso característico de análisis, conciente o inconsciente, que es posible delimitar, identificar en sus elementos componentes, categorizar, clasificar, analizar profundamente, en suma estudiar teórica y empíricamente.

Este proceso con características propias en la vida práctica, en el arte, en la técnica y en la ciencia, tiene en la Ciencia Política características definidas.

Un camino para reconocer la forma que toma el proceso de toma de decisiones en la vida política es reconocer primeramente el ámbito de lo político. Si se logra reconocer las fronteras de lo político, es posible entonces perfilar el fenómeno de la toma de decisiones políticas.

Desde una perspectiva del método de la ciencia política puede afirmarse que las dimensiones que se observan en nuestras sociedades están vinculadas más bien al grupo que al hombre considerado en su dimensión individual. Así “el advenimiento del grupo es también el advenimiento de lo político, como principio fundamental del mero orden de las sociedades porque lo político no es otra cosa que lo colectivo hecho conciente”.

“… La toma de decisiones, en tanto hecho concreto, que sobre la base de un determinado cálculo de recursos y opciones permite una acción para el logro de un fin, ocurre cotidianamente en las infinitas acciones que el hombre lleva a cabo …”

No tiene mayor importancia el tipo de grupo al que se analice, basta que sea un ente real y autónomo socialmente considerado. La conciencia es lo político, que le da cohesión al grupo, y es lo político lo que permite sintetizar las fuerzas incluídas en ese grupo.

Así lo político pasa a ser una función básica de la sociedad y los grupos en general, cual es permitir la existencia misma de aquellos entes principales como tales al proveer el componente de nexo entre cada uno y todos los elementos del grupo, y, seguidamente, asegurar una orientación de sus energías, que les permita ser grupo organizado y conciente de su existencia como tal.

No obstante, el fenómeno de lo político surge cuando los hombres, al observar la regularidad de los fenómenos naturales, se establecen, y comienzan a generar relaciones de poder, las que posteriormente se institucionalizan dando lugar a dos fases en la actividad política: una arquitectónica de construcción de instituciones y normas para el ejercicio político, y otra agonal, de lucha para dar lugar a distintas concepciones de la organización y actividad política.

“… lo político pasa a ser una función básica de la sociedad y los grupos en general, que permite la existencia misma de aquellos entes principales al actuar como nexo entre cada uno y todos los elementos del grupo, y, seguidamente, asegurar una orientación de sus energías, que les permita ser grupo organizado y conciente de su existencia como tal …”

La política en su esencia, tiene como fundamento un determinante de la naturaleza humana, y los presupuestos propios de esta esencia se encuentran en las relaciones de mando y obediencia, de lo privado y lo público, del amigo y el enemigo, teniendo igualmente lo político una meta y un medio específicos.

Esta visión permite introducirnos en la temática misma y propia de lo político, por cuanto en los presupuestos planteados se encuentra presente la idea de conflicto, la que es definitivamente consustancial a la política. Luego el problema de lo político es la forma como se logra regular el conflicto mediante el establecimiento de reglas de actuación que, considerando el problema del conflicto presente en las agrupaciones humanas, permitan que estas agrupaciones no pierdan su cohesión y por el contrario logren avanzar hacia objetivos socialmente definidos.

"… la idea de conflicto, es definitivamente consustancial a la política … el problema de lo político es la forma como se logra regular el conflicto mediante el establecimiento de reglas de actuación que, considerando el problema del conflicto presente en las agrupaciones humanas, permitan que estas agrupaciones no pierdan su cohesión y por el contrario logren avanzar hacia objetivos socialmente definidos.

Para completar este breve abordaje al fenómeno de lo político, es elemental analizar la cuestión del poder. Y para esto se plantean las visiones uni, bi y tridimensional del poder.

- **En el caso de la visión unidimensional**, se enfatiza en el comportamiento en el momento de tomar decisiones sobre problemas frente a los cuales hay un conflicto de intereses, "entendidos como preferencias expresas, por una determinada política, y revelados a través de una participación política".
- **La visión bidimensional** del poder muestra que su ejercicio ocurre tanto en la adopción de decisiones como en la adopción de no decisiones sobre problemas reales y potenciales frente a los que hay un conflicto, que puede ser observable, abierto o encubierto, de intereses entendidos como preferencias políticas y agravios.
- **La visión tridimensional** se caracteriza por hacer hincapié en la adopción de decisiones, y en el control del programa político para resolver problemas reales y potenciales, frente a los cuales hay un conflicto observable, abierto o encubierto, y latente de intereses subjetivos y reales.

Teoria de la decision politica

Sin el ánimo de pasar revista a todo lo existente, se dará una mirada a diversos autores que bajo diferentes enfoques han abordado o se han acercado al estudio de la toma de decisiones, intentando hacer énfasis en los elementos que en sus estudios aparezcan más directamente vinculados a la decisión política.

En tal sentido se ha agrupado a los autores en tres áreas, de acuerdo a la disciplina que da origen a su enfoque: Ciencia Política, Administración Pública y Economía - Ingeniería:

VISION DE LA CIENCIA POLITICA

Karl Deutsch

Bajo un enfoque sistémico, éste autor se plantea el problema del autogobierno del Sistema Político, aludiendo a las decisiones que una unidad política toma, ya sea en sus relaciones con el mundo exterior, o bien sobre sus asuntos internos. El problema del auto-gobierno es entonces, resultado de la capacidad de tomar decisiones en un contexto de limitaciones, que el medio externo y las condiciones internas, imponen al sistema político. Así, mientras menos dependa el Sistema de las condiciones externas, y por tanto pueda tomar decisiones basadas en sus propias estructura y procesos, será más autogobernable.

Para esto el autor analiza ciertos puntos:

- **HISTORIA DEL SISTEMA:** La autonomía consiste en combinar los efectos del pasado con los de su presente, y los efectos de su ambiente con los de sus estructuras y procesos internos propios.
- **FLUJOS DE INFORMACION:** Cuanto más diversas sean las corrientes de información con las que cuenta un sistema, más libertad tendrá para tomar sus decisiones.
- **PUNTOS Y AREAS DE DECISION:** Existen en las organizaciones puntos y áreas de decisión, que son lugares claves en los cuales al intersectarse dos o más flujos de información hacen necesario tomar una decisión. Desde un punto de vista plenamente político, los puntos y áreas de decisión son segmentos tremendamente vulnerables a las influencias favorables y desfavorables, al extremo de ser componentes estratégicos en toda organización, especialmente en los Gobiernos.

- **MEMORIA DE LAS INSTITUCIONES:** Un rol básico se le asigna a la memoria de las instituciones, la que es denominada "la fuente de la autonomía", ya que ser autónomo significa aplicar información del pasado a una decisión del presente, desarrollando una capacidad disociadora y recombinatoria de la información disponible para tomar mejores decisiones.

Marc Lindenberg

Bajo un enfoque centrado en el análisis político y diseño de estrategias, éste autor propone un esquema que introduce racionalidades del análisis estratégico de empresas y de teoría de juegos. El objetivo de su propuesta es propiciar el modo de pensar sistemático para hacer más rigurosa la toma de decisiones de los administradores de instituciones gubernamentales . El esquema de Lindenberg fue creado señalando pasos de un proceso que dan respuesta a una serie de preguntas básicas:

- **¿Qué deseo?,** donde incluye la especificación del problema, el establecimiento de objetivos y resultados y la identificación de los campos de acción.
- **¿Quién lo tiene?,** donde incluye el uso del inventario de recursos de los actores y la ubicación de los actores.
- **¿Cuándo y como puedo obtenerlo?,** donde incorpora al diseño de estrategias, la selección de estrategias y la puesta en práctica y evaluación.

Lindemberg plantea que su propuesta tiene limitaciones en la medida que se debe tener presente la obtención de una buena calidad de información y análisis por parte del administrador. Igualmente plantea que el ambiente político administrativo es extremadamente complejo y que consecuentemente en cada caso se deberá escoger los pasos adecuados y definir un marco que se ajuste al problema que se pretende resolver.

Mario Fernandez

En el marco del análisis de políticas sociales, éste autor nos acerca a la definición de decisión política. Así, plantea que « toda política social es una decisión política, en cuanto ella es adoptada por una estructura dotada de facultades obligatorias (Estado, Gobierno) como resultado de un proceso conflictivo y/o cooperativo entre demandas de distintos grupos, basada en intereses y orientada a valores presentes en la sociedad».

Según esta propuesta hay cuatro elementos que se deben considerar en toda decisión de política pública: (CUADRO IV)

"...mientras menos dependa el Sistema de las condiciones externas, y por tanto pueda tomar decisiones basadas en sus propias estructura y procesos, será más autogober-nable … ser autónomo significa aplicar información del pasado a una decisión del presente, desarrollando una capacidad disociadora y recombinatoria de la información disponible para tomar mejores decisiones ..."

CUADRO IV : Elementos a considerar en las decisiones políticas públicas

- **El poder o capacidad de gobernabilidad**, entendido como la capacidad para tomar decisiones en un contexto conflictivo y complejo, y hacer que esas decisiones se lleven a cabo.
- **La información teórica o normativa** que, a juicio del autor, en el caso de ser información para la toma de decisiones políticas reúne enormes dificultades:
  - 1. *Confiabilidad de las bases de datos*
  - 2. *Procesamiento previo de la información* de tal manera que al ser seleccionada para la toma de decisiones políticas, esté en condiciones de uso. Al respecto señala la existencia de problemas conceptuales y metodológicos, "buena información disponible no se correlaciona con un buen paquete de información para tomar decisiones".
  - 3. *Uso muy flexible de la información*, ya que ésta tiene un valor variable temporal y espacial. "Su uso estará en gran parte determinado por el decidir de la política".
- **El proyecto, plan o modelo** en el que se inserta la formulación de una política social. Aunque éste elemento no está claramente planteado en términos de decisión política y sí en términos de formulación de políticas pública, parece de todas maneras válido como referente para la toma de decisiones políticas.
- **La adaptación, flexibilidad y análisis de la política**. Mismo caso anterior, el autor alude a la formulación de políticas públicas, pero también resulta susceptible de ser incorporado como requisito de una buena decisión política.

*Adaptado de Araya Eduardo M"**La Toma de decisiones políticas: La experiencia del Sector Salud**" . Serie de Publicaciones Científicas. Organización Panamericana de la Salud. OPS. 1995.*

Snyder y Diesing,

Desarrollan una visión claramente politológica del problema de la decisión política, identificándola como un fenómeno de negociación entre partes, para regular problemas políticos, enfatizando en lo que ellos llaman decisiones estratégicas, más que en decisiones tácticas.

El aporte de éstos se orienta a la proposición, descripción y análisis de lo que identifican como tres teorías del proceso de decisión. (CUADRO V)

CUADRO V: Teorías del Proceso de Decisión

A) TEORÍA DEL «ACTOR RACIONAL»» O «MAXIMIZACIÓN»,

Supone un proceso en el cual se pretende obtener la máxima utilidad, es decir, la máxima porción del bien político que se desea alcanzar, o mejor alternativa posible.

Este objetivo supone la existencia de un solo bien homogéneo, la utilidad.

l Igualmente supone la existencia de un set de alternativas, bien definidas y mutuamente excluyentes, a partir de las cuales se hace una opción, o mejor, aún se toma una decisión. Finalmente hay otro supuesto y es que el decisor está habilitado para calcular el valor esperado y costo de cada alternativa. Esta capacidad de cálculo teóricamente debe ser infinita, para procesar toda nueva información incorporada al proceso.

B) TEORÍA DE LA «RACIONALIDAD LIMITADA»,

Trata de resolver los problemas del «bien homogéneo», y de la perfecta habilidad de cálculo. En esta teoría se asume la «heterogeneidad de bienes», esto es la grave dificultad de comparar dos bienes diferentes. Así, si los bienes son alternativas, como indica la teoría anterior, la preferencia por uno puede significar la renuncia a otro, lo que implica que cada bien tiene un valor casi absoluto, único, no expresable en términos de valores. Asimismo, esta teoría plantea que la idea de mejor alternativa posible, teniendo significación política, no tiene significado operacional, por lo tanto no puede ser camino de maximización. Entonces, esta teoría propone el concepto de «bien suficiente». Propone además reemplazar el concepto de «obtención de metas», al no ser preciso, dado que las metas se pueden obtener en distinto grado, por el concepto de «nivel de aspiración».

C) TEORÍA DE LA BUROCRACIA POLÍTICA

Mira lo que ocurre en una unidad gubernamental que toma decisiones, donde se supone que hay una función de preferencia gubernamental al tomar la decisión. En la estructura de Gobierno, cada unidad desarrolla su propia función de preferencia trabajando con una interpretación de sus responsabilidades y con la forma en que ellas contribuyen a la preferencia gubernamental.

Papel importante en el proceso lo juegan:

- **Las fuentes de información** - para definir problemas y desarrollar las estrategias y procedimientos de operación definidos y,
- **Las influencias** - para alcanzar la implementación de las estrategias adoptadas y usar los recursos políticos de expertos y contactos para lograr los objetivos

Esta teoría es un proceso de construcción de una coalición de mayorías. La estrategia es el acuerdo de la coalición. En este marco la burocracia tiene dos componentes:

Componente no racional, basado en la conciencia, esto es las actitudes, valores, creencias de los individuos y sus sensaciones cognitivas.

La conciencia de un individuo incorporada en su rol incluye:

- Reclutamiento selectivo de aquellas personalidades con las que se congenia.
- Rol de socialización por sus colegas.
- Aprendizaje por experiencia, la cual es modelada por la información, recursos y responsabilidades de una unidad gubernamental particular.
- Necesidad de cooperar estrechamente con sus colegas para, a partir de allí, desarrollar una orientación valorativa y cognitiva común.

Desde esta perspectiva, no racional, habría principalmente dos tipos de funcionarios de gobierno:

- Los que desde una unidad han sido socializados en los valores y creencias particulares de esa unidad y lo identifican con los intereses nacionales. En la coalición ellos preferirán apoyar la estrategia favorecida por su departamento.
- Los que toman decisiones globales. Usualmente los más altos miembros del Gobierno, además de sus aliados y asistentes. Ellos han sido socializados con un sentido de responsabilidad por su participación en el Gobierno como un todo e identifican el interés nacional, más allá de una unidad gubernamental.

El cuadro global que esta teoría muestra del proceso de toma de decisiones es el de «guerrilleros» (partisans) maniobrando en alianzas y oposiciones, tratando cada uno de convencer o capturar el compromiso del decisor. Este último media entre sus «guerrilleros», sugiere compromisos y ensaya a probar la combinación que satisfaga a muchos de sus «guerrilleros». Si el decisor acierta en esa tarea, o lo hace alguno de sus aliados o asistentes, entonces la decisión está hecha.

Componente racional de la teoría de la decisión burocrática, permanece implícito en la pregunta ¿Puede la conducta ser racional, si hay una experiencia no racional, condicionada por el quehacer burocrático y por la socialización, o por la búsqueda de poder personal? Para los «guerrilleros» el imperativo racional toma dos formas:

- Mantener o mejorar el acceso e influencia con el decisor central.
- Mantener o mejorar la influencia con sus colegas

Para el decisor central el imperativo es más complejo:

- Si el partido o el gobierno o el país pretenden actuar efectivamente, el poder debe ser mantenido o incrementado. Para el partido esto incluye alcanzar la reelección.
- Maximizar el poder de un gobierno es minimizar el conflicto de facciones, ganar partisans para trabajar juntos contra otros.
- El gobernante debe asegurar que los grupos de partisans no se hagan tan fuertes como para dominarlo, y debe mantener su influencia y acceso y mantenerlos bajo su mando.

• *Carlos Eduardo Mena*

Este autor señala primeramente la necesidad de configurar el contexto en el que ocurre el proceso de toma de decisiones políticas, es lo que el autor llama la situación decisional, la que permite la «comprensión de las relaciones entre las partes de un problema y su totalidad. También implica tener una clara apreciación respecto al pasado, el presente y el futuro de los eventos, en la medida que interactúen y cambien a través del tiempo».

Uno de los enfoque para abordar el problema, según Mena, es dividir el proceso de toma de decisiones en seis fases sucesivas (CUADRO VI)

CUADRO VI : Fases del proceso de toma de decisiones

1. LA FASE DE INICIACIÓN

comienza cuando un problema potencial, que también es posible sea una oportunidad, es percibido como tal. Entonces este problema se conceptúa, se delimita y se procede a buscar información para estructurar las respuestas y las opciones políticas susceptibles de ser seguidas. Hay cuatro componentes en la etapa inicial:

- Reconocimiento del problema
- Identificación del contexto
- Determinación de metas y objetivos
- Generación de alternativas

2. LA FASE DE ESTIMACIÓN,

que se refiere fundamentalmente al establecimiento de los riesgos, costos y beneficios asociados a cada opción. "Esta etapa pone el acento en aquellos temas empíricos y científicos que ayudan a la determinación de los vínculos y consecuencias de cada opción. Asimismo enfatiza la evaluación acerca de la eventual ocurrencia de los resultados".

3. LA FASE DE SELECCIÓN DE ALTERNATIVAS,

depende directamente de las etapas anteriores, y está confundida con la fase de estimación. Hay cinco elementos que inciden antes de realizar una opción, ellos son:

- contexto del problema,
- factor de influencia:
- importancia del problema,
- disponibilidad de información
- personalidad del decisor.

Papel importante tanto en la estimación como en la selección, lo juega el pronóstico (proyección, predicciones y conjeturas) como elemento de identificación del futuro a partir de la opción susceptible de ser hecha.

4. LA FASE DE IMPLEMENTACIÓN

es a su vez un proceso con características muy propias y definidas, y en razón del cual una formulación de política que incluye metas, objetivos y medios se traduce en acción concreta. El autor sintetiza en los siguientes aspectos, los componentes de éxito o fracaso de la implementación de políticas.

- Fuente de las políticas
- Claridad de las políticas
- Apoyo a las políticas
- Complejidad de la administración
- Incentivo para los implementadores
- Asignación de recursos

5. LA FASE DE SEGUIMIENTO

es, para el autor, un procedimiento analítico de políticas, usado para proveer información sobre las causas y consecuencias políticas. Sugiere dos tipos de consecuencias a ser analizadas: los resultados y los impactos.

El seguimiento, en lo fundamental, alude a los hechos tal cual se presentan a partir de premisas establecidas sobre las políticas.

6. LA FASE DE EVALUACIÓN

es un procedimiento analítico de la política y provee información sobre el "desempeño de las políticas en relación con la satisfacción de necesidades, valores u oportunidades que constituyen un problema".

Es una fase retrospectiva en la que hay que tener muy claro los objetivos, metas o propósitos y criterios. El autor distingue tres enfoques para la evaluación de políticas:

- **La pseudoevaluación**: que provee información válida y confiable sobre los resultados de políticas sin referirse a la validez de los resultados. Las medidas de valor son evidentes por sí mismas y no controvertidas.
- **La evaluación formal**: además de proveer información evalúa resultados sobre la base de objetivos de las políticas. Distingue entre evaluación de desarrollo, la del día a día y evaluación del proceso retrospectivo.
- **La evaluación teorética decisional**: orientada a superar deficiencias de las anteriores evaluaciones, para lo cual utiliza tres mecanismos: estimación de la eficacia, estimación de la evaluación y análisis de la multiplicidad de los atributos.

Esta fase tiene incorporada la terminación de las políticas, y está centrada en el ajuste de las políticas, programas, organizaciones que se han transformado en difusas, redundantes, innecesarias o han perdido sentido.

Finalmente Mena destaca lo que denomina estructuras para la toma de decisiones, abarcando aspectos tales como la personalidad del decisor cuyos componentes son su estilo cognitivo, su sentido de eficacia y competencia y su orientación personal hacia el conflicto político.

*Adaptado de Araya Eduardo M"**La Toma de decisiones políticas: La experiencia del Sector Salud**" . Serie de Publicaciones Científicas. Organización Panamericana de la Salud. OPS. 1995.*

VISION DE LA ADMINISTRACION

Carlos Olavarria

Siguiendo a éste autor, que analiza el problema de la toma de decisiones a nivel de organizaciones, es posible encontrar varios elementos que, tratados adecuadamente, pudieran ser un aporte al análisis del problema en la Ciencia Política. (CUADRO VII)

CUADRO VII: Elementos para el análisis del problema de la Ciencia Politica

■ a) **Clasificación de las decisiones:**

- *Desde el punto de vista de la permanencia en el tiempo:*
  - **Tácticas o Rutinarias**:Son unidimensionales, las situaciones son dadas y el problema básico es la adaptación de la unidad a una situación preestablecida con criterios ya definidos.
  - **Estratégicas** : Tienen que ver con objetivos de la organización con las definiciones de política y la orientan en una perspectiva de futuro.
- *Desde el punto de vista de la optimización de la situación que provocó la decisión:.*
  - **Optimas** : Alude a la mejor solución que se puede lograr frente a las condiciones específicas de un problema.
  - **Subóptima** : Es óptima pero sólo en un determinado nivel de la Organización.
  - **Intuitiva**: Decisiones que se toman sin conocer si los resultados probables son óptimos o no. Se toman prácticamente al azar, o a veces bajo la forma de tanteos prudentes o reglas empíricas. Constituyen la mayoría de las decisiones que se toman en una organización.
- *Desde el punto de vista de las técnicas susceptibles de ser usadas*:
  - **Programadas** : Son decisiones rutinarias, y puede haber experiencia previa en ellas y procedimientos establecidos
  - **Sin programar** : Son esporádicas y aluden a problemas nuevos que se tienen que resolver consecuentemente con nuevos enfoques.
- *Desde el punto de vista de las condiciones bajo las cuales se toma la decisión:.*
  - **Bajo certidumbre** : Se sabe con certeza cuál será el resultado de las alternativas de decisión.
  - **Bajo incertidumbre** : "Se puede definir el resultado a que lleguen las estrategias, pero se ignoran las posibilidades de que ocurran."
  - **Bajo condiciones de riesgo** : Probabilidad de llegar a distintos resultados asociados a cada una de las alternativas de decisión.
- *Desde el punto de vista de los Sistemas de Información*
  - **Decisiones de control operacional** : Que aluden a las tareas concretas y cotidianas en la institución.
  - **Decisiones de control gerencial** : Que aluden a la organización y control de los recursos de la Organización en el corto plazo.
  - **Decisiones de planeamiento estratégico** : Que aluden a la organización y control de los recursos en el mediano y largo plazo.

■ **b) Dos enfoques sobre la teoría de decisiones.**

- ***El enfoque conduccionista*** *(behavioral). centrado en el comportamiento de las organizaciones y la forma en que en su interior se generan las decisiones. Supone el desarrollo de teorías parciales que tienen que ver con:*
  - los fines y objetivos de la Organización
  - las expectativas de los individuos y grupos
  - la elección entre estrategias
  - el control de la aplicación de las estrategias.

  Como metodología, según Olavarría, éste modelo trabaja "a través de la construcción de un modelo descriptivo del comportamiento del ejecutivo, sistema, individuo o grupo. Luego, se enfrenta al modelo con el individuo, grupo u objeto, a una misma situación de elección. En la medida que el modelo simula en gran medida al simulado, - es decir en forma igual - se ha logrado describir el comportamiento del simulado y usar el modelo como base de predicción. En este caso el modelo se transforma en una teoría" .

*Adaptado de Araya Eduardo M"**La Toma de decisiones políticas: La experiencia del Sector Salud**" . Serie de Publicaciones Científicas. Organización Panamericana de la Salud. OPS. 1995.*

CUADRO VII: Elementos para el análisis del problema de la Ciencia Politica (Continuacion)

- ***Enfoque estadístico-matemático****: Se caracteriza por la utilización de expresiones analíticas para llegar a elegir estrategias óptimas. En él se identifican tres desarrollos:*
  - **Inferencia estadística**: Según S. Siegel la inferencia estadística lleva a cabo un proceso de decisión que se estructura en seis partes.
    - Establecimiento de la hipótesis nula y la hipótesis alternativa.
    - La distribución muestral
    - La región de rechazo
    - La especificación del nivel de significación y la selección del tamaño de la muestra
    - Elección de la prueba estadística
    - La decisión

    En general se trata de decidir si se rechaza o no la hipótesis nula sobre la base de observaciones obtenidas de la muestra.
  - **La teoría bayesiana** : para explicar el enfoque bajo la teoría bayesiana, Olavarría, expone el ejemplo de una situación en que "debe decidirse bajo condición de riesgo, y en que se tiene información para calcular los resultados a priori de un determinado número de sucesos". También es posible el cálculo de resultados a posteriori, para lo cual se deberá generar una muestra que la provea. Este tipo de problemas, permite en su solución parcial, plantear dos tipos de situaciones de decisión extremas. "Una situación supone la existencia de un elemento que es capaz de predecir el resultado de las estrategias consideradas"..."y que si es capaz de predecir con absoluta seguridad todos los resultados posibles se le denomina "predictor perfecto". A falta de éste predictor perfecto la decision se tomaría con la información disponible, y a éste extremo se le llamaría resultado posible bajo información imperfecta".
  - **Investigación operacional** : El modelo de la Investigación Operacional, sobre la base del manejo de parámetros, probabilidades y variables pretende lograr el cumplimiento de un determinado objetivo en un marco de restricciones. El modelo, al relacionar diversas alternativas de acción, establece resultados que se obtendrán de ellas, y señala cuál es el camino óptimo de acuerdo a los intereses u objetivos establecidos.

- c) **Etapas representativas del Proceso de toma de decisiones** :
  - La percepción y definición del problema
  - La búsqueda de soluciones alternativas
  - La búsqueda y exploración de las consecuencias de cada alternativa.
  - El aprendizaje, a través del efecto de la aplicación de decisiones anteriores.
  - El análisis del problema
  - La aplicación de la decisión
  - El acuerdo que resuelve el conflicto entre alternativas y la elección final de la alternativa que se llevará a la acción.

*Adaptado de Araya Eduardo M"**La Toma de decisiones políticas: La experiencia del Sector Salud**" . Serie de Publicaciones Científicas. Organización Panamericana de la Salud. OPS. 1995.*

William Gore y Fred S. Silander,

Estos autores, bajo un enfoque administrativo, introducen varios elementos al análisis de la toma de decisiones "Se ha dicho que la Administración es el proceso crítico de organización que hace posible la producción, la procuración y todo lo demás, que la dirección es el corazón de la administración y que la clave del liderato es la toma de decisiones".

Con esta frase los autores invitan a hacer un recorrido por diversas definiciones sobre el concepto de toma de decisiones:

- a) "La toma de decisiones representa un proceso en el que se analizan ideas, individuos, eventos y consideraciones políticas, a fin de afrontar una situación problemática" . Con ello se puede deducir que la toma de decisiones es una actividad que si bien es planeada, tiene sus bases en la experiencia de la organización.
- b) "La toma de decisiones es el proceso de seleccionar una acción de entre cierto número de cursos alternativos".... Hoy, "la toma de decisiones estadística representa el más poderoso de los avances hacia una toma de decisiones más fidedigna".
- c) Plantea a la toma de decisiones en un contexto organizacional donde coexisten ideologías conflictivas, corrientes, contracorrientes, intereses, motivos, deseos, ansiedades, luchas, triunfos y derrotas. Así, mientras aparece evidente que el proceso de toma de decisiones debe ser racional situándose en el plano de lo ideal, el contexto organizacional es basicamente no racional..
- d) "La toma de decisiones es un proceso que tiene como resultado la selección -de entre un número limitado y socialmente definido de proyectos alternativos y problemáticos (objetivos)- de un proyecto destinado a producir el estado futuro particular de cosas que desean los encargados de tomar decisiones"..

Siendo la toma de decisiones un fenómeno que se da a nivel de Organizaciones, para los

conductualistas es fundamental conocerlas funcionando dentro de sus ambientes por la interdependencia que se da en los hechos entre Organización y ambiente. Sus investigaciones consideran a la sociedad como el compuesto de varias subestructuras institucionales cada una de ellas con sus funciones y procesos característicos.

Otra teoría formal, plantean los autores en análisis, es el funcionalismo. Para los funcionalistas, en el ámbito del estudio de la Administración Pública, está presente un ciclo: "Se inicia con las necesidades sentidas de los ciudadanos. En una segunda etapa, se articulan, mediante grupos de interés y de presión, en alternativas normativas latentes. En una tercera etapa, los normadores administrativos y legislativos las legalizan como metas formales de gobierno y, en etapas sucesivas, se refinan, aplican y traducen en una acción destinada a satisfacer las necesidades inicialmente sentidas por el público".

Ambos enfoques mencionados, vinculados con el problema del ambiente, deben, dicen los autores ser complementados con la consideración del problema del poder dentro de la organización.

A continuación, plantean la cuestión del proceso de toma de decisiones y citan a Robert Dahl quien sugiere la existencia de cuatro clases de procesos de toma de decisiones:

- **Democrático**: donde los líderes dependen en buena medida de los no líderes a través de dispositivos como la nominación y elección.
- **Jerárquico**: en el cual los líderes son afectados por la estructura de la propia jerarquía.
- **Convencional**: Los líderes hasta cierto punto interdependientes ejercen controles unos sobre otros.
- **Sistema de precios**: Básicamente de negociación.

Otro investigador que alude al proceso es, según los autores, Harold Stein, quien señala que la decisión es fundamentalmente un proceso, más que un acto sin dimensiones temporales y que el análisis y la respuesta deben seguir dos trayectorias: la de las tácticas y la de los valores, y que debe analizarse el proceso de decisión al mismo tiempo como proceso de grupo o de organización y como política, en cuanto interacción del proceso con el ambiente de la organización.

VISION DE LA ECONOMIA

Ramon Corona

Ëste autor, en su monografía sobre la decisión pública alude a los aspectos que tienen que ver con las elecciones colectivas. Desde su punto de vista, la teoría económica ha multiplicado el «número de lentes de las ópticas de las ciencias sociales», y él se da a la tarea de analizar la actuación de las personas en la vida política desde una perspectiva económica . Así, a cualquier persona le corresponde uno o varios de los siguientes papeles básicos:

- votante,
- candidato,
- militante,
- parlamentario,
- burócrata
- gobernante.

La lógica de Corona parte por el análisis del tránsito de las preferencias individuales a las colectivas. Continúa con los procedimientos de votación utilizados para reflejar esas preferencias individuales orientadas a la obtención de decisiones sociales que maximicen el bienestar de todos los componentes de la colectividad en cuestión.

Seguidamente se centra en lo que llama "el aspecto institucional" del problema, esto es, el modelo de comportamiento de los sistemas políticos democráticos y de sus dos agentes básicos: los votantes y los políticos. A continuación aborda a la burocracia para explicar el comportamiento de la oferta del sector público y concretamente de las personas que trabajan en él.

Carlos Matus

En un trabajo orientado a sistematizar aún más sus apreciaciones sobre la Planificación, Carlos Matus hace referencia al problema de la toma de decisiones . Señala primeramente que existen hoy, a lo menos cuatro posiciones teóricas al respecto:

- **a) La visión racionalista clásica de la microeconomía**, que es una teoría normativa centrada en la racionalidad económica de las decisiones.
- **b) La visión del racionalismo limitado** de Simón, que no inhabilita al racionalismo clásico de la microeconomía como criterio, pero sí lo inhabilita como posibilidad real, consecuentemente se abandona la idea de la solución óptima por la solución satisfaciente.
- **c) La visión de múltiples perspectivas de análisis** de Allison y Mitrof, Churchman y Lidstone, donde se destacan la visión política dominada por el criterio de la negociación entre fuerzas, la visión burocrática, dominada por los procedimientos institucionales preestablecidos, y la visión individual, dominada por la personalidad del que toma las decisiones.

- **d) La visión de la deliberación entre irresolución y resolución** de Winograd y Flores que se basa en la teoría de los actos de habla y la teoría de las conversaciones. Es una propuesta teórica que rechaza el criterio de la racionalidad, aún en el enfoque limitado de Simón, y rechaza el concepto mismo de toma de decisiones.

Según Matus la toma de decisiones es un proceso:

- **variado**, dependiendo si los problemas a ser resueltos son estructurados, semiestructurados o inestructurados.
- **multidimensional** porque los problemas abarcan simultaneamente múltiples aspectos de la realidad.
- **con multiobjetivos**, porque se deben tener en cuenta varios y a veces contradictorios criterios de eficacia o efectividad en el enfrentamiento de los problemas.

A juicio del autor en análisis en la dinámica de la toma de decisiones entran en juego las siguientes variables:

- distintos tipos de problemas
- distintas perspectivas situacionales de análisis.
- distintos modos de decisión.
- distintos tipos de decisiones y resoluciones.

Consideraciones sobre la teoria: Componentes de las decisiones politicas

En general, los diversos autores mencionados aportan un marco básico que posibilita la extracción de los elementos necesarios para un acercamiento al concepto de toma de decisión política.

En sentido amplio se puede afirmar que existe un tipo particular de decisión que es propia del quehacer político. Aunque no todas las decisiones que se toman en el ámbito de lo político son necesariamente decisiones políticas. Puede ocurrir que decisiones tomadas en esta actividad humana no sean políticas o, no teniendo un carácter político, sí tengan efectos políticos. A modo de ejemplo se puede mencionar alguna decisión técnica tomada en un alto nivel de Gobierno sobre la manera de estructurar una dependencia cualquiera, o dentro de un partido en lo que se refiere al manejo administrativo interno, o dentro de un grupo de presión sobre algún mecanismo de beneficio a sus asociados.

La pregunta básica que concurre inmediatamente entonces es cuáles son los elementos necesarios e indispensables para que una decisión sea considerada política o no política.

Al respecto sugiero a modo de hipótesis que en general en el ámbito de lo político, son instituciones más que personas las que están en condiciones de tomar decisiones, - sin desconocer que en última instancia las instituciones están compuestas y dirigidas por personas - y ello porque los decisores políticos deben ser instancias dotadas de ciertas facultades para tal efecto y con las asignaciones de recursos necesarios para llevarlas a la práctica o por lo menos intentarlo.

Asimismo estas decisiones institucionales pueden ser categorizadas en decisiones políticas, técnicas y administrativas, cada una de ellas respondiendo a distintos problemas, racionalidades, procedimientos y teniendo diversas consecuencias.

En general, en el ámbito de lo político hay muchas instancias, grupos e instituciones que toman decisiones políticas, v. gr.: el Gobierno y sus dependencias, el Parlamento, grupos de presión, partidos y, por cierto, los ciudadanos en un régimen democrático en el cual periódicamente, de acuerdo a las definiciones establecidas deciden quiénes serán sus gobernantes y representantes en las instancias políticas correspondientes.

LA NATURALEZA DEL PROBLEMA:

Una decisión puede ser calificada como política por la naturaleza del problema que pretende enfrentar. Este problema puede ser clara y definitivamente político, como por ejemplo la definición sobre las alianzas políticas que el Gobierno desea alcanzar para la tramitación de un proyecto de ley en el Parlamento; o, la definición de un Programa político en un partido para enfrentar un lucha electoral Igualmente, una decisión política puede ser tal, en la medida que aborda un problema de naturaleza estratégica para la institución que la toma, y puede estar asociada al fundamento mismo de esa institución, o sea que trata sobre lo que es su misión básica.

LOS ANTECEDENTES

Otra forma de identificar si se está en presencia de una decisión política, es considerando los antecedentes que se tienen en cuenta para tomar esa decisión. Sabido es que toda decisión supone

> ***"... Una decisión puede ser calificada como política por la naturaleza del problema que pretende enfrentar ... una decisión política puede ser tal, en la medida que aborda un problema de naturaleza estratégica para la institución que la toma, y puede estar asociada al fundamento mismo de esa institución, o sea que trata sobre lo que es su misión básica ..."***

la existencia de un conjunto de antecedentes ordenados, jerarquizados, y en algunos casos valorados de acuerdo a algún criterio, ya sea conciente o inconcientemente. Por tanto si se logra reconocer en esos antecedentes elementos políticos, ideológicos, jurídicos, económicos, sociales y posiblemente históricos, es muy probable que se esté en presencia de información de entrada para un proceso que culminará en una decisión política.

LOS ACTORES QUE TOMAN LAS DECISIONES

Otra manera de establecer la presencia de una decisión política tiene que ver con los actores que participan en el proceso, tanto dentro como fuera de la Institución que está haciendo o tomando decisiones políticas. Por lo general una decisión política supone un juego de intereses entre actores que tratan de hacer prevalecer sus posiciones. Luego, es posible hacer el ejercicio de identificar quienes son los interesados en llevar adelante una decisión, tanto en la fase inicial de discusión, como en la de implementación, y quiénes no promueven que esa decisión sea hecha. Otra forma de ver el mismo problema es descubrir quiénes son los beneficiados o favorecidos y quiénes los perjudicados o al menos descontentos con la decisión. Igualmente, de acuerdo a la información disponible, se podrá identificar los potenciales favorecedores y detractores de una decisión política.

La identificación de los actores participantes en el proceso, acerca a lo que es el problema crucial para nuestros efectos: La identificación, en el ámbito de lo político de una sociedad cualquiera, del conflicto y la cooperación entre grupos que siendo políticos o no, mediante acciones políticas pugnan por hacer prevalecer sus posiciones y puntos de vista.1) Es entonces la cuestión del conflicto o pugna el componente elemental para reconocer la existencia o no de una decisión política.

Este componente conflictivo puede identificarse en las distintas etapas en las que es posible descomponer el proceso de toma de decisiones políticas, ya sea dentro de la Institución que la toma, donde evidentemente se da un marco de lucha por una u otra opción o decisión y se generan partidarios de distintas posiciones al respecto, o fuera de ella una vez que la decisión ha sido hecha y pone en tensión fuerzas o al menos a grupos sociales que son de alguna manera afectados positiva o negativamente por la decisión tomada.

LAS CARACTERISTICAS DEL PROBLEMA

En otra perspectiva, parece pertinente reconocer una cuestión central en la gran mayoría de los autores revisados, independientemente del enfoque disciplinario que tienen sobre el problema. Esta cuestión es la del proceso en la toma de decisiones, incluidas las políticas. Fases y definiciones más o menos precisas, aparecen nítidas a lo menos las siguientes etapas en el proceso:

- Detección del problema que es objeto de la decisión política.
- Generación del marco institucional para la toma de la decisión.
- Discusión y análisis de los cursos de acción y alternativas posibles.
- Toma de la decisión y puesta en práctica.
- Seguimiento y evaluación.

Obviamente cada una de estas etapas que aquí se mencionan, pueden ser desarrolladas pormenorizando cada uno de sus elementos y dinámicas. Tal será el objetivo del capítulo correspondiente a desarrollar más adelante. Por el momento baste con señalarse su presencia.

Finalmente otros dos elementos, dignos de considerar son aportes de autores que han estudiado el fenómeno bajo el prisma de la Ciencia Política.

- **La situación decisional.** Alude a un contexto complejo en el cual se presenta la necesidad de la decisión y que involucra varios de los componentes ya citados -existencia de problema, conflicto, marco normativo, grupos que demandan, etc.- y que reunidos conforman un marco especial para la toma de decisión.
- **El Lugar donde se toman las decisiones:** Alude a la unidad institucional política que es la encargada de tomar la decisión.

Para los efectos del presente trabajo, dirigido a desentrañar la realidad de una instancia gubernamental, como es el Ministerio de Salud, y a partir de allí analizar la posibilidad de extender ese conocimiento al denominado Sector Social de Gobierno, aparece atractivo considerar el modelo burocrático propuesto por Snyder y Desing, así como también el modelo de Mena centrado en los aspectos referidos al proceso de toma de decisiones. Igualmente se considerarán los aportes del enfoque sistémico de Deutch.

No obstante, eso no significa dejar atado éste trabajo a esos modelo en el acercamiento a la realidad estudiada, sino establecer una pauta orientadora, que puede ser ampliada, enriquecida y discutida con otros aportes provenientes de otros enfoques o de la dinámica misma surgida de este mismo trabajo.

CAPÍTULO 2
La toma de decisiones políticas.

Marco institucional para la toma de decisiones políticas

Es prudjente en este punto intentar precisar aún más el contenido de nuestro análisis. Una de las ideas presentes en el enfoque burocrático es que la toma de decisiones políticas es un hecho eminentemente institucional. Esta afirmación tiene varias implicancias para nuestros efectos:

- a) Si bien puede reconocerse un tipo de toma de decisiones políticas a nivel individual o de grupos de individuos aislados, lo que es de interés, para el objetivo perseguido en el presente trabajo, es la toma de decisiones que se da en un marco organizacional. Y particularmente la que se da en instituciones estatales.
- b) La toma de decisiones políticas puede ocurre preferentemente en el marco de una institución política reconocida como tal por la sociedad.
- c) La institución debe poseer una doble capacidad, tanto para que en su interior se produzca la toma de decisiones, como para que esa decisión tomada tenga un mínimo de probabilidad de ser llevada a la práctica. Hay un hecho que se hace presente: la facultad para tomar una decisión no significa de manera automática que ésta pueda ser llevada a la práctica. Sin embargo una decisión que no puede ser implementada será desde todo punto de vista una pésima decisión
- d) La toma de decisiones políticas en las instituciones es de interés por cuanto está presente, además, la posibilidad de conocer las dinámicas para desarrollar las capacidades para implementar la decisión.
- e) Desde el punto de vista del análisis político resulta interesante conocer el proceso político que viven las instituciones en su interacción con el medio tanto como el proceso político que existen al interior de las instituciones que permite arribar a una decisión. En la toma de decisiones individuales hay un proceso analítico, que puede ser interesante de conocer, pero lo verdaderamente relevante, para éste trabajo, ocurre en organizaciones.

Componentes de la toma de decisión política a nivel institucional

El objetivo de esta parte del análisis es fijar aspectos que a juicio del autor, tienen peso notorio en la toma de decisiones a nivel de organizaciones y que surgen de la conjunción entre teoría política y teoría organizacional. La idea ha sido seleccionar y revisar estos aspectos que son en su mayoría, adicionales al marco teórico planteado en capítulo primero, considerando que para efectos del presente trabajo, tienen particular significación.

LA ORGANIZACIÓN, CON SUS COMPONENTES SISTÉMICOS.

Es en éste contexto organizacional donde a partir de reflexiones de Weber, se puede reconocer la importancia de la burocracia y a partir de allí la importancia que tienen las decisiones que se pueden tomar en burocracias gubernamentales, particularmente las decisiones que aluden a problemas de política. "Para Weber, la burocratización es uno de los procesos de desmitificación del mundo, o sea, el triunfo de la idea de que con la creciente intelectualización y racionalización todas las condiciones de vida pueden ser dominadas por el cálculo". Afirmación crucial para la toma de decisiones a nivel de organizaciones, consideradas las decisiones como expresión racional de la actividad humana. Variados son los enfoques sobre el fenómeno organizacional.

Para enmarcar adecuadamente la actividad de la toma de decisiones políticas, en el entendido que es uno de los hechos que se presentan en instituciones, parece pertinente mencionar algunas concepciones sobre la Organización.

La Organización de Trabajo Gubernamental como un Sistema Social y Administrativo:

La primera de ellas, de Ira Sharkansky concibe a la organización de trabajo gubernamental como un sistema social administrativo en el cual se encuentran interacciones de:

- a) **Insumos del medio ambiente**: Representados por demandas, recursos y apoyos u oposición de los ciudadanos y de otros funcionarios gubernamentales,
- b) **Proceso de Conversión**: Representado por estructuras, procedimientos y predisposiciones y experiencias personales de los administradores) y
- c) **Productos para el medio ambiente**: Representados por bienes y servicios para el público y funcionarios de otras secciones del gobierno.

Ira Sharkansky aclara que se presenta además una corriente de retroalimentación, representada

por la influencia que los bienes y servicios tienen sobre el medio ambiente, y que da forma a nuevos insumos. Menciona además que el medio ambiente incluye a los usuarios o clientes, a los costos de los bienes y servicios, y a los miembros del público y otros funcionarios de gobierno que respaldan o se oponen a las dependencias, a los administradores o a los programas.

La propuesta de Sharkansky, permite visualizar que la toma de decisiones se da en un contexto permanente de conflicto potencial o evidente, y contribuye a resaltar la importancia del medio ambiente en su influencia en la organización y consecuentemente en las decisiones que ésta tome.

Constitución hipotética de los ambientes de la Organización

En la misma línea de incorporar la importancia del medio se encuentra la propuesta de Galván Escobedo, quien identifica la constitución hipotética de dos ambientes en una organización.

- **El Ambiente Difuso** en el que identifica a las condiciones económicas del medio, las tendencias demográficas, la situación política, el nivel cultural, el nivel tecnológico, las asociaciones profesionales, los grupos de presión.
- **El ambiente cercano a la Organización**, en el que identifica a los clientes o usuarios, las entidades financiadoras, la legislación, las entidades de supervisión y control, las fuentes de personal, la asistencia externa, las ramas de gobierno y la información.

Es evidente que la ubicación de los elementos mencionados en los ambientes difuso y cercano puede variar significativamente dependiendo del contexto específico de cada organización en distintos momentos de su existencia. No obstante, el enfoque reitera la gran dependencia que las instituciones gubernamentales tienen respecto de su medio. Esta dependencia es de singular importancia para quienes juegan algún rol en los procesos de toma de decisiones políticas y ha sido relevante para los teóricos del pensamiento estratégico empresarial, quienes no construyen decisiones fuera del marco de análisis de oportunidades y amenazas del medio, incorporando en ese análisis a los actores susceptibles de jugar algún papel en la obtención de los objetivos definidos como estratégicos.

Los Subsistemas Intraorganizacionales:

Se puede reconocer la existencia de subsistemas intraorganizacionales, como los sugeridos por Kast y Rosenzweig,quienes tipifican a la organización como un sistema «sociotécnico abierto, contenido en un suprasistema ambiental y compuesto de un cierto número de subsistemas», a saber:

- **De metas y valores**: que entiende a la organización como un sistema social que incorpora del medio los valores socioculturales, los cuales determinan los objetivos y metas que la organización cumplirá.
- **Técnico**: básicamente el conjunto de conocimientos, habilidades y tecnologías
- **Sicosocial**: compuesto por los individuos y los grupos en interacción. la conducta individual y la motivación, las relaciones de status de funciones, de dinámica de grupos y los sistemas de influencia. Este subsistema está permanentemente afectado por los sentimientos, valores, actitudes, expectativas y aspiraciones de los miembros de la Organización. Es de vital importancia su consideración a nivel analítico para los procesos de toma de decisiones.
- **Estructural**: Incluye los esquemas de autoridad formal, comunicaciones y flujos de trabajo. Si la toma de decisiones fuera un proceso absolutamente racional, incluyendo la información óptima necesaria, es muy probable que bastaría analizar este subsistema para conocer su dinámica.
- **Administrativo**: Se orienta a la optimización mediante la dirección tecnológica, la organización de las personas y los recursos, relacionando a la organización con el medio.

La mención de estos subsistemas intraorganizacionales permite apreciar en una dimensión mayor la diversidad de aspectos que conforman a su vez a los elementos que juegan en el proceso decisional. Además de los aspectos asociados al medio ambiente organizacional, hay que considerar los aspectos estructurales y propiamente administrativos. Pero el esquema no estaría completo sino se incorporaran los aspectos asociados a la cultura organizacional y a los componentes sicológicos de los individuos que interactuando diariamente dan lugar a los procesos decisionales y toman decisiones de distinta naturaleza, y por cierto, decisiones políticas.

LOS NIVELES DE DECISIÓN

Aunque se reconoce la validez del fenómeno burocrático en sentido genérico para la toma de decisiones políticas, existen dentro de las instituciones determinados niveles jerárquicos que tienen un mayor peso relativo a la hora de tomar las decisiones.

Tradicionalmente se ha planteado que las instituciones contienen diversos niveles en su estructura, por lo general piramidal:

- **Un nivel político** "de alta dirección donde se definen los objetivos, las políticas y las estrategias generales de la institución en función de la interpretación del ambiente externo".
- **Un nivel de dirección técnica**, que transforma los lineamientos políticos en modelos operativos.
- **Un nivel operativo** que desarrolla los planes de la organización, la formulación y ejecución de los programas de acción.

Evidentemente el nivel político, es el que a simple vista tiene una mayor posibilidad de tomar decisiones políticas por la naturaleza de su función.

Modelos de Organización y ejercicio del Poder

Si bien no existen los modelos puros. Greiner y Schein sugieren tres modelos de organización en relación al tema del poder:

- **El modelo racional burocrático**: "destaca los modelos racionalmente estructurados basados en la división del trabajo y en la especialización laboral dentro de una estructura funcional. En él, la autoridad se ejerce de manera descendente, se emplean canales de comunicación formales, por lo general verticales y políticas y procedimientos bien definidos". En éste caso la autoridad formal es el canal exclusivo y reglamentario para la toma de decisiones, no es bien visto la búsqueda de influencias por parte de los subordinados y la integración se presenta sólo en el vértice de la pirámide organizacional.
- **El modelo colectivo de consenso**: Se destaca el comportamiento entre las personas y los grupos pequeños. Se estructuran reglas, políticas y procedimientos de manera relajada para estimular la participación en la toma de decisiones. Las relaciones de autoridad formal son elementales y el trabajo en equipo es el que reemplaza a la dirección. Se asume que la distribución igualitaria de la autoridad es el camino para una mejor toma de decisiones.
- **El modelo plural político**: Considera que "las organizaciones se componen de grupos con intereses distintos que persiguen sus propios objetivos, algunas veces en forma egoísta, pero a menudo con motivos bien intencionados, basándose en su opinión personal o grupal respecto de que es lo mejor para la organización en general. Se considera que el conflicto es inevitable, que es parte normal de la manera de realizar las cosas y que el comportamiento político surge cuando una de las partes o grupos interesados contrarrestan los intentos de influencia de algún otro".

Existe consenso entre diferentes autores en el sentido de entender el modelo político como la representación más adecuada de la manera en que las organizaciones se desempeñan y finalizan señalando que lo mejor es reconocer que en toda forma de organización, el comportamiento político es una realidad innegable, lo que significa aceptar el poder como algo natural y necesario para la toma de decisiones y su puesta en ejecución.

Decisiones y Liderazgo:

En términos generales el liderazgo superior permanece constante cualquiera sea el tema que se trate, mientras que los líderes inferiores cambian de acuerdo con el problema. Adicionalmente, existe notable fluidez entre las figuras claves influyentes a medida que cambian los temas y finalmente los sublíderes analizan muchos temas que, a su debido tiempo, emergen para ser considerados en un nivel político superior. La iniciación de los temas y las decisiones que les acompañan pueden ocurrir, se señala, en niveles muy diferentes de la estructura de poder.

En el ámbito de organizaciones gubernamentales los niveles de decisión tienen una identificación clara. Tanto por la naturaleza misma de la Institución que debe responder a una dinámica rigurosamente normada, como por la índole de la organización burocrática en última instancia.

De cualquier manera, es posible reconocer como en todas las organizaciones la presencia de grupos de influencia intrainstitucional que persiguen la búsqueda de decisiones de acuerdo a sus particulares puntos de vista. No obstante éstos grupos no se transforman en decisores, sino más bien pretenden influir y a veces fijar ciertos énfasis en las agendas, en los procesos decisionales y en las decisiones mismas.

LOS DECISORES

Se intenta hacer relevante en ésta parte el rol que le compete a los individuos o instancias que toman decisiones dentro de la organización, porque están investidos de algún tipo de autoridad que les permite hacerlo. Son aquellos que en palabras de Snyder se convierten en el objetivo de los "partisanos" quienes luchan por capturar su atención y disposición para imponer sus propuestas de decisiones.

Estos decidores, constituyen instancias de poder, que tienen distinta base. Según el modelo burocrático Weberiano es en la estructura formal de

la Organización y, específicamente en el caso de los individuos, en el puesto donde se encuentra la base de poder más comúnmente conocida y tal vez la más recurrida.

Según Greiner y Schein, el poder del puesto es básicamente" una combinación del nombre del puesto, su descripción, las responsabilidades prescritas y proporciona a la persona titular la autoridad formal para controlar y dirigir actividades de sus subordinados"..." entrega la legitimidad sicológica a los intentos del directivo (decisor) para ejercer su influencia".

No obstante, es posible reconocer, según los autores citados, dos clases de bases de poder adicionales:

- **Individuales**, vinculadas a habilidades y capacidades particulares y experiencias previas de las personas más que con el trabajo o el puesto en sí mismo, categorizadas de la siguiente forma:
  - *Conocimientos*: Pericia, información y tradición.
  - *Personalidad*: Carisma, reputación, credibilidad profesional.
  - *Apoyo de los demás*: Acceso político, apoyo del personal.
- **Departamentales**, relacionadas con el quehacer de la unidad de trabajo respectiva, diferentes de acuerdo con la institución de que se trate. Las ideas elementales relacionan el poder departamental con indicadores objetivos como por ejemplo el número de funcionarios, o la asignación presupuestaria, lo que no es necesariamente cierto. Existen tres aspectos que condicionan las bases de poder departamentales y que se deben asociar a la definición de que tendrá más poder el departamento que contribuya más a los objetivos de la Organización:
  - *La capacidad de enfrentarse a la incertidumbre:* Así, la unidad que contribuya a reducir más la incertidumbre, probablemente se convertira en la unidad más poderosa. La unidad puede llevar adelante acciones que reduzcan la incertidumbre, puede proveer información para tal fin o puede ella misma absorber las incertidumbres.
  - *El nivel de sustitucion:* El enfoque menciona además que una unidad tendrá una base de poder con un nivel bajo de sustitución si ninguna otra unidad de la Institución puede realizar sus mismas actividades,
  - *Los flujos de trabajo:* Asimismo, tendrá una base de poder de centralización si otras unidades dependen de ella, en relación con los flujos de trabajo y de decisiones.

Obviamente, los estilos de liderazgo de los decisores pueden influir de manera significativa para la toma de una decisión. Un líder autocrático por regla general tenderá a tomar la decisión personalmente con la información de la que dispone en el momento, o solo le asignará el papel de recabador de información a sus subordinados. En cambio, un líder democrático optará por compartir el problema, buscando ideas y sugerencias y probablemente arribe a una decisión tomada por él reflejando la influencia de los subordinados o bien se tomará la decisión de manera colectiva, como equipo.

De cualquier manera es difícil reconocer, un estilo de liderazgo único, aplicable en la realidad de las Instituciones que están siendo influidas por la dinámica de actores internos y externos. Por regla general la elección del estilo aplicable dependerá probablemente de la naturaleza del problema a ser abordado, así como también de la aceptación de los actores involucrados para poner en práctica la decisión, del tiempo necesario para adoptar la decisión y de la calidad y racionalidad que se le quiera imprimir a la decisión.

LOS TEMAS DE DECISIÓN

La pregunta orientadora en este punto se dirige a aclarar cuales son los temas que naturalmente se entienden como objeto de decisión política.

Los temas y su transformación en controversia o conflicto:

El ya citado Schermerhorn, menciona en su texto, estudios de conflicto en comunidades realizados por J. Coleman,, quien parte por analizar los temas cuando se convierten en asuntos de controversia o conflicto.

El mencionado Coleman sugiere la existencia de dos fases en el proceso de transformación de un tema en controversia:

- **La fase de iniciación del conflicto**, en la que es posible identificar tres áreas que denomina las "bases de respuesta a los temas controvertibles":
  - **Área económica**, donde surgen conflictos que afectan económicamente a los miembros de una comunidad.
  - **Área de la autoridad**, donde surgen conflictos vinculados con las formas que adopta el ejercicio del gobierno y su elección.
  - **Área de creencias o valores culturales**, el que ocurriría básicamente en ciudades con variados y diferentes estilos de vida coexistentes y, podemos agregar nosotros, en general en grupos que tienen notorias diferencias en al ámbito cultural.

- **La fase de perpetuación del conflicto**, donde incorpora adicionalmente dos nuevas "bases de respuesta":
  - **Las adhesiones o identificaciones** con los individuos o grupos implicados en el litigio (sicológica), y
  - **La pertenencia** en calidad de miembro a asociaciones (sociológica).

Finaliza señalando que, en cualquier etapa de identificación del tema, el clima nacional de opinión del momento puede ser decisivo tanto para la discusión, como para la decisión que se adopte.

Pareciera ser que la clave, intentando acercarnos a la "esencia de lo político" está, antes que en la definición misma del tema, en el particular carácter que adopta cuando se transforma en un hecho conflictivo. Visto así el problema, la preocupación debiera centrarse en encontrar las señales necesarias que permitan identificar el momento en el que un tema pasa a transformarse en motivo de conflicto.

Bajo un enfoque mas bien proactivo, la intencionalidad debiera estar dirigida a anticipar, sobre la base de metodologías analíticas preestablecidas los temas que potencialmente en distinto grado pueden transformarse en conflictivos y consecuentemente arribar a decisiones que anticipadamente permitan una resolución. Lo que significa que se debe tomar una decisión antes de que el tema sea transformable en conflicto.

Característica de los temas de política:

Los problemas de políticas son complejos y no permiten su análisis bajo la óptica del sentido común. Existen cuatro características de los temas de política:

- **Son interdependientes**, partes conectadas de un sistema de problemas difíciles de abordar mediante una aproximación analítica que descomponga sus componentes. Más bien deben ser abordados con un enfoque holístico que los identifique como inseparables del sistema del que forman parte.
- **Los problemas de política son producto del pensamiento actuando en el entorno:** "Las condiciones externas correspondientes al "entorno o ambiente" que dan origen a los problemas de política son definidas, clasificadas, explicadas y evaluadas selectivamente. ". En esta característica se recalca la importancia de no confundir las situaciones problemáticas con los problemas de políticas, al considerar a estos últimos como artificios que surgen mediante la transformación de la experiencia a través del juicio humano.
- **Los problemas en política son definidos por actores políticos:** Los problemas de política surgen únicamente al manifestarse por parte de los actores deseos de modificar alguna situación problemática. En consecuencia, son resultado del juicio humano subjetivo. Los problemas de política son socialmente construidos, mantenidos y modificados. No tienen existencia fuera de los actores que los definen. En suma, señala no hay estados naturales de la sociedad que por sí mismos constituyan problemas de políticas.
- **Tantas definiciones de un problema generarán una cantidad idéntica de soluciones**. Problemas y soluciones están en permanente flujo. "Para estructurar un problema muchas veces es necesario primero inmiscuirse en la falta de resolución del problema, demostrando que alguien ha producido la solución correcta al problema equivocado".

LAS INFLUENCIAS DE LOS ACTORES

Distintos enfoques aparecen correlacionados a la idea de actores políticos actuando en un escenario político, donde el conflicto es la obra en escena y los papeles de participantes en la lucha le corresponden a los actores. No obstante, es probable que se esté aludiendo a los mismos elementos que Ladriere y Ricoeur llaman los componentes del poder: "En su existir, el poder utiliza mecanismos bien determinados y se despliega en el marco de un sistema de referencia que representa de alguna manera las presiones que pesan sobre su existencia".

Es en ese Sistema de referencia que los autores identifican cuatro componentes:

Las Instituciones:

- Tienen una doble importancia, pues son las instituciones gubernamentales y legislativas, que ejerciendo determinadas cuotas de poder en función del rol que la sociedad y la ley les han asignado, están en condiciones de tomar decisiones políticas y ponerlas en práctica.

"... la intencionalidad debiera estar dirigida a anticipar, sobre la base de metodologías analíticas preestablecidas los temas que potencialmente en distinto grado pueden transformarse en conflictivos y consecuentemente arribar a decisiones que anticipadamente permitan una resolución. Esto significa que se debe tomar una decisión antes de que el tema sea transformable en conflicto ..."

- Desde una perspectiva interna, ciertas dependencias administrativas, pueden coaligarse con grupos de presión y otras dependencias gubernamentales, de una manera tan sólida que se les designa como “subgobiernos”.
- Más aún dentro de las Instituciones es posible encontrar sindicatos de empleados de gobierno, asociaciones profesionales y en general grupos que responden a determinadas orientaciones de interés, dependiendo de la coyuntura. Responden, quizás más claramente a la categoría de grupo de presión, a pesar de que su contexto natural es la Institución gubernamental y que no existirían al margen de ella.

Los Partidos:

- Son los encargados de poner en práctica la relación entre los ciudadanos con el poder, por tanto juegan un papel de intermediación, proponiendo proyectos políticos en un sentido amplio, de la concepción de conjunto de la misión del Estado. Esta concepción, según los autores citados se debe articular en proposiciones específicas relativas a tareas inmediatas tanto en el plano legislativo como ejecutivo. Al tener todo partido una vocación gubernamental consustancial a su naturaleza, continúan, no puede contentarse solamente con tener un proyecto político global, y por tanto debe concretizar su proyecto en función de las circunstancias, determinando así ciertas orientaciones políticas.
- Ello nos lleva a plantear que en los procesos de toma de decisiones políticas, los partidos políticos juegan un rol de primera importancia, en cuanto son los actores que, teniendo un proyecto global, presionan vía generación de opinión o a través de acciones concretas para acercar las decisiones a sus planteamientos y orientaciones.

Los grupos de presión:

- Según J. Meynaud en su clásico texto sobre los grupos de presión señala que “constituyen una categoría de análisis ideada para sistematizar el estudio de prácticas que, en una u otra forma, pertenecen a todos los regímenes políticos”. Y, agrega que en rigor sólo la detección de la voluntad de influir en las decisiones de los poderes públicos, es el elemento que permite ubicar en esta categoría a las prácticas de grupos de la más diversa índole y grado de estructuración.
- Evidentemente, existen asociaciones que tienen como centro de gravedad determinados intereses, y que según Meynaud, se transforman en grupo de presión “a partir del momento en que los responsables actúan sobre el mecanismo gubernamental para imponer sus aspiraciones o reivindicaciones”.
- Los grupos de presión, según el autor comentado, reflejan fielmente las estructuras económicas y sociales y las querellas ideológicas del país en que actúan, y se pueden clasificar en dos grandes categorías:
  - a) Los que tienen como objetivo esencial la conquista de reivindicaciones de carácter material para sus adherentes o la protección de beneficios alcanzados, y que llama las organizaciones profesionales. En esta categoría se pueden encontrar los actores patronales, agrícolas y laborales.
  - b) Los que tienen por misión esencial la defensa de posiciones “espirituales o morales, en promover causas y afirmar tesis”, a los que denomina agrupaciones de vocación ideológica, y que son de variada índole, pueden adoptar la forma de de defensa de la paz, de la verdad, de la familia, contra los prejuicios raciales, por determinadas formas de la Educación, etc..

Otros actores

- ¿ Es posible encontrar más actores, además de las Instituciones Gubernamentales, los partidos políticos y los grupos de presión intra y extrainstitucionales?. La respuesta a la interrogante pareciera ser positiva. La complejidad de los fenómenos sociopolíticos hoy en día, induce a reconocer la existencia de una variedad de actores que sin parecerlo y sin quererlo en algunas oportunidades juegan papeles relevantes en la toma de decisiones. Así, por ejemplo, es posible reconocer en centros académicos y de investigación núcleos importantes de pensamiento que influyen en las decisiones. Desde otro ángulo instituciones internacionales de cooperación técnica y de financiamiento también pueden influir significativamente en decisiones políticas de instituciones gubernamentales.



Estructura y Diseño de las Organizaciones

***Organizacional**" de Lic. Mónica Valledor publicado en la Pag Web del Instituto Provincial de la Administración Pública. Prov.de Bs As. (http://www.ipap.sme.gba.gov.ar/formycap/matcons.htm)*

1 - Concepto de Estructura de la Organización

Una organización es un grupo humano deliberadamente constituido en torno a tareas comunes y en función de la obtención de objetivos específicos.

Para poder alcanzar los objetivos propuestos, partiendo, en la casi totalidad de los casos, de recursos limitados, resulta necesaria la construcción de un esquema o modelo, que permita la interrelación e interacción de sus elementos.

La estructura será entonces, la herramienta que le permita a la organización alcanzar sus objetivos.

Permite lograr

- Una determinada disposición de sus recursos,
- La realización de las actividades y
- Coordinación de su funcionamiento

Según Henry Mintzberg (1998): "La estructura organizacional puede definirse como el conjunto de medios que maneja la organización con el objeto de dividir el trabajo en diferentes tareas y lograr la coordinación efectiva de las mismas".

De esta manera, puede realizarse el esfuerzo coordinado que lleve a la obtención de objetivos, definiendo las relaciones y aspectos más o menos estables de la organización.

En la estructura, las partes están integradas, es decir que se relacionan de tal forma que un cambio en uno de los elementos componentes afecta y genera cambios en los demás elementos, en las relaciones entre los mismos y en la conducta de la organización toda.

> ***"... organización es un grupo humano deliberadamente constituido en torno a tareas comunes y en función de la obtención de objetivos específicos ... Para poder alcanzar los objetivos propuestos, partiendo, de recursos limitados, resulta necesaria la construcción de un esquema o modelo, que permita la interrelación e interacción de sus elementos ..."***

Eficacia y Eficiencia en la Estructura Organizacional

A través del diseño de la estructura de la organización se busca el logro de un adecuado grado de eficacia y eficiencia de la organización.

La estructura formal es un elemento fundamental para proporcionar un ambiente interno adecuado en la organización, en el que las actividades que desarrollan sus miembros contribuyen al logro de los objetivos organizacionales.

- **Una estructura es eficaz** si facilita el logro de los objetivos.
- **Una estructura es eficiente** si permite esa consecución con el mínimo de costo o evitando consecuencias imprevistas para la organización.

> ***"La estructura organizacional puede definirse como el conjunto de medios que maneja la organización con el objeto de dividir el trabajo en diferentes tareas y lograr la coordinación efectiva de las mismas"***

2 - Lo Formal y Lo Informal en la Estructura Organizacional

La estructura organizacional presenta dos aspectos:

- **- Lo *formal.*** Se puede identificar con los elementos visibles, susceptibles de ser representados, modelados con el uso de diversas técnicas, que veremos más adelante, como organigramas, manuales, procedimientos, documentación de sistemas, etc.
- **- Lo *informal.*** Se puede identificar con lo que no se ve, lo no escrito, lo que no está representado en los modelos formales; entran aquí las relaciones de poder, los intereses grupales, las alianzas interpersonales, las imágenes, el lenguaje, los símbolos, la historia, las ceremonias, los mitos y todos los atributos conectados con la cultura de la organización, que generalmente más importa para entender la vida organizacional.

La suma de los componentes formales e informales constituye la estructura de la organización; es por eso que la estructura formal y la informal se encuentran estrechamente relacionadas. Si se define en forma adecuada, la estructura formal debe reflejar las pautas de comportamiento informal.

Debemos siempre tener en cuenta que la estructura formal deberá reflejar razonablemente el comportamiento *real* del sistema; es decir, debe ser representativa de la estructura informal. Si esto se altera, la estructura se convierte en una mera expresión formal de deseos.

Es interesante tener en cuenta lo que dice Henry Mintzberg: "La estructura formal evoluciona en la organización como las carreteras en el bosque; esto es, siguiendo la trayectoria de senderos ya transitados".

3 - Elementos de la Estructura Organizacional

Las organizaciones poseen diferentes estructuras entre sí, y una misma organización puede ir cambiando su estructura, conforme evoluciona su número de integrantes, la especialización, el grado de concentración de la autoridad, etc.

Por lo tanto, la estructura puede ser modificada toda vez que las necesidades de la organización así lo requieran; debiendo guiarse por una lógica que permita el logro de la eficacia y eficiencia organizacional.

Toda organización, en función de su misión y objetivos y de acuerdo a determinados factores, como el contexto, la tecnología que emplea en sus actividades, su tamaño, etc., decidirá la forma particular de su estructura. La elección de una u otra forma definirá la *filosofía* que guiará el accionar organizacional, que se materializará a través de su diseño institucional, dentro del cual sus participantes verán condicionados sus comportamientos, en función de las relaciones espacio-temporales que se verifican.

Los elementos constituyentes de la estructura organizacional son:

- **Departamentalizacion:** Especificación de las tareas a realizar en cada posición de trabajo y agrupamiento de las tareas similares y/o relacionadas en departamentos, los que a su vez serán agrupados en unidades mayores que los contengan, de acuerdo a su especialización, similitud o vinculación de procesos y funciones.
- **Fijación de los mecanismos de coordinación** de las personas entre sí, por un lado y de las unidades o departamentos, por otro lado. Existen tres mecanismos de coordinación:
  - **Adaptación mutua**, o comunicación informal. Se logra a través del conocimiento de lo que cada uno debe hacer dentro de una lógica de decisiones programadas.
  - **Supervisión directa**. Surge como consecuencia directa de la autoridad que establecerá y controlará qué, quién, cómo, cuándo y dónde debe hacerse algo.
  - **Formalización o normalización**. Consiste en estandarizar actividades o atributos respecto de un proceso, producto o resultado. Se plasma a través de instrumentos como los manuales, los circuitos administrativos, etc.
- **Determinación del sistema de autoridad**. A través de éste se consolidarán:
  - los niveles jerárquicos;
  - los procesos de toma de decisiones;
  - las asignaciones de atribuciones (misiones y funciones);
  - los alcances de las responsabilidades.

Para la determinación de los niveles o escalas jerárquicas, podemos utilizar el modelo de los autores clásicos, que representa la estructura de las organizaciones como un triángulo, habitualmente llamado "pirámide administrativa", en el que se determinan tres niveles jerárquicos:

- Nivel superior o político
- Nivel intermedio, ejecutivo o directivo
- Nivel inferior, técnico u operativo

De esta manera, la estructura formal representa una cadena de niveles jerárquicos, o cadena escalar, superpuestos, formando una pirámide. En cada uno de estos niveles se presenta una división administrativa en la cual los superiores tienen autoridad sobre los subordinados que se encuentran en los niveles inferiores, aumentando la autoridad y la responsabilidad a medida que se asciende en la escala jerárquica.

En general, cuanto más grande es la organización, mayor es el número de subdivisiones en cada nivel de su estructura.

Existen tres aspectos cruciales en la estructura:

- Cantidad de niveles jerárquicos.
- Normas o reglas para acotar las tareas.
- Centralización (o descentralización) de la toma de decisiones.

Lo que constituye las dimensiones de la estructura:

- Complejidad
- Formalización
- Centralización

Luego de analizar los puestos de la organización, se elaborará un proceso de síntesis, que permita la agregación de los puestos en unidades homogéneas, lógicas y consistentes.

Por lo tanto, se definirán los criterios sobre los que se agruparán los puestos o unidades (departamentos) y éstas en unidades mayores (Direcciones) y la dimensión de las mismas.

■**4– Departamentalización:** Departamentalizar es agrupar tareas *homogéneas,* de acuerdo a algún criterio. A medida que la organización crece, el organigrama "crece".

■**5 – Coordinación:** La coordinación tiene como fin lograr que los diferentes departamentos funcionen como una unidad. Es el resultado de la necesidad que tienen las organizaciones de integrar diversas funciones.

La coordinación deberá conciliarse con la necesidad de la especialización. La falta de coordinación provoca conflictos, pérdida de control y una responsabilidad diluida por la separación entre autoridad y competencia y rechazo de la responsabilidad.

Los dispositivos que contribuyen a la coordinación son:

- **La autoridad;**
- **La coordinación** entre departamentos, que a su vez puede lograrse a través de:
  - Los comités;
  - El sistema de planificación;
  - El manual de organización;
  - Los procedimientos;
  - Las comunicaciones laterales;
  - Las reuniones;
  - Las funciones de asesoramiento
  - Las Unidades de Proyectos Especiales

■**6 – Delegación: Autoridad y Responsabilidad:** Es el proceso por el cual una persona que posee una autoridad superior otorga a otra persona una autoridad específica que, al aceptarla se responsabiliza frente al superior por el cumplimiento de la tarea.

De esta definición surge que en este proceso la única responsabilidad que se transfiere es la relacionada con las cuestiones de eficiencia y operatividad, es decir, la ejecución de acciones tendientes a la realización de las tareas. Es decir, la responsabilidad que la función exige; así como la autoridad y los medios necesarios para que la persona pueda cumplir con lo que se le ha delegado, dentro de los límites establecidos.

Por ello, quien delega autoridad conserva la responsabilidad última, lo que significa que un administrador sigue siendo responsable, ante su superior, en última instancia, por las acciones de sus subordinados a quienes se les ha delegado autoridad y transferido la responsabilidad operativa.

■**7 – Descentralización:** Descentralizar es desconcentrar el poder de toma de decisiones. La descentralización no se aprecia en el organigrama, pues en éste sí podemos ver quién depende de quién, pero no alcanzamos a apreciar quién es el que toma las decisiones en la organización. Pues, además, en la toma de decisiones intervienen muchos aspectos informales. Por ejemplo, relaciones de parentesco, o el caso de directores de una misma línea jerárquica, pero que informalmente tienen distinto poder a la hora de tomar decisiones.

■**8 – Formalización de la Estructura de la Organización:** Las técnicas que a continuación se describen son utilizadas para representar la estructura de la organización, de modo tal que permita su rápida comprensión, facilitando el análisis y la exposición de los problemas que posee.

■ **Manual de funciones:** Es el complemento escrito del organigrama y junto con él forma parte del manual de organización. De cada puesto de trabajo incluye:

■ **Objeto**: finalidad del sector de la organización

■ **Puesto**: la descripción del cargo, y sus misiones y funciones básicas

■ **Responsabilidad**: la descripción de las tareas por las cuales responde el sector

■ **Autoridad**: quiénes dependen de él y de quién depende el sector

■ **Información**: qué información debe generar y recibir el sector, y con qué grado de detalle y periodicidad

■ **Actualización**: la especificación del procedimiento de actualización periódica y la revisión del manual de organización.

Se puede extender a todos los puestos y niveles del organigrama, teniendo en cuenta que, a mayor cantidad de puestos y niveles, si es complejo, se hace más costosa su elaboración y si es muy detallado, se hace más difícil su revisión y actualización.

El manual de funciones es una parte clave del proceso de comunicación en la organización. Todas las personas que participan en la organización deben saber qué se espera de ellas en el desempeño de sus tareas.

El manual es indispensable para resolver problemas de superposiciones de funciones, responsabilidad y autoridad, asimismo facilita el proceso de capacitación e incorporación del personal.

■ **Organigrama:** Modelo gráfico que representa, entre otras cosas, la forma en que se han agrupado las tareas, actividades o funciones en una organización. Muestra las áreas o departamentos de una organización.

El organigrama da una visión global de la organización, y permite comparar a ésta con otras organizaciones.



Plan Estratégico: Orientaciones Metodológicas

*EXTRACTO DEL TEXTO : "**Plan Estratégico: Orientaciones Metodológicas para su Formulacion**" de Sotelo Maciel, Aníbal Jorge publicado en la Pag Web del Instituto Provincial de la Administración Pública. Prov. De Bs As. (http://www.ipap.sme.gba.gov.ar/formycap/matcons.htm)*

La Metodología de Planificación Estratégica:

El método que se propone utilizar para abordar el análisis situacional, la aproximación a la situación objetivo y la formulación de estrategias es una simplificación del método PES, en el paradigma de la Planificación Estratégica Situacional formulado por Carlos Matus.

La metodología procede según una lógica que articula tres grandes operaciones conceptuales:

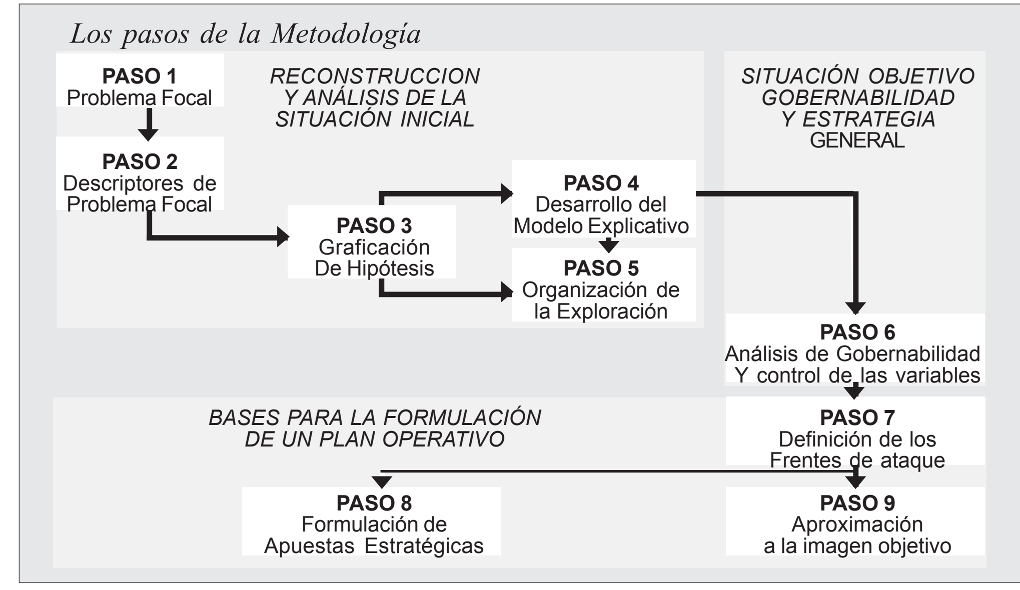
- **Un momento de carácter explicativo** consistente en un proceso de análisis y reconstrucción valorativa de un sector de realidad en el que los actores involucrados confrontan sus diferentes perspectivas y representaciones sobre la situación.
- **Un momento de carácter político/estratégico** caracterizado fundamentalmente por la definición de la situación–objetivo y la toma de decisiones respecto de posibles cursos de acción y el análisis de viabilidad.
- **Un tercer momento en el que se construyen las bases para la formulación de un plan operativo** que organice la intervención en la situación que se pretende transformar.

Esta metodología involucra un conjunto de técnicas que, aplicadas en un espacio multiactoral, permite operativizar la tarea de investigación necesaria para determinar cursos de acción.

Es un método cuya potencialidad radica en que:

- Permite abordar la tarea de **explicación y análisis situacional** integrando, desde un inicio, la dimensión exploratoria, descriptiva y explicativa, evitando el riesgo de entenderlas como etapas secuenciales, o bien, de identificar la tarea con alguna de ellas (la descripción, por ejemplo), como ocurre frecuentemente con los planteos tradicionales de diagnóstico.
- Posibilita la **construcción de un modelo explicativo**, a través de aproximaciones sucesivas, en un espacio multiactoral en el que se juegan diferentes racionalidades, conocimientos y perspectivas de la realidad.
- Facilita la **construcción de un lenguaje común** en un espacio caracterizado por la diversidad.
- Permite la **formulación de estrategias de intervención** estrechamente ligada al análisis situacional, evitando el riesgo frecuente de trabajarlos como compartimentos estancos.
- Es de **fácil aplicación en distintos ámbitos**: grupos de especialistas, grupos de base, grupos heterogéneos, etc.
- Permite la **aplicación de todos sus pasos organizados** en una secuencia de talleres, o bien la utilización de algunos de ellos intercalados en el proceso de formulación de estrategias de intervención.

El método propuesto, en tanto herramienta que permite abordar la tarea de análisis situacional en el procesamiento de un proyecto, y como fundamento para la elaboración de un plan, se utiliza una vez recortado el problema focal e identificado los problemas más relevantes que se hayan asociado a éste. No obstante, el desarrollo del análisis puede llevar a demarcaciones del problema diferentes a la inicial o, incluso, al reemplazo del problema focal original por otro que se considere más pertinente o más relevante. Teniendo en cuenta esto, en la presente descripción del método, se presenta la identificación y recorte del problema focal como una de sus fases.



El propósito de esta fase es **determinar el núcleo problemático** en torno al cual se estructurará el trabajo de análisis que se desarrollará en los pasos siguientes

"El propósito de esta fase es determinar el núcleo problemático en torno al cual se estructurará el trabajo de análisis que se desarrollará en los pasos siguientes"

Uno de los primeros desafíos en el procesamiento del Plan Estratégico (PE) consiste en identificar un problema preliminar (o núcleo de problemas) relacionado con los aspectos que el plan intentará abordar. El recorte preciso y la formulación rigurosa del mismo constituye lo que se denomina problema focal.

Este momento reviste una fundamental importancia por dos razones:

- **por un lado,** un buen recorte del problema focal permite un procesamiento mucho más eficaz del plan;
- **por otro**, permite abordar el proceso continuo de aproximaciones explicativas que supone el análisis situacional, ya que éste sólo se puede construir en torno a un problema o núcleo de problemas.

Llevar a cabo una explicación situacional sin el eje de un problema, o de un núcleo problemático, torna dicha tarea infructuosa sino imposible, ya que la cantidad de variables que se debería tener en cuenta es infinita. La referencia de un problema focal permite la identificación de variables relevantes a través de hipótesis que se formulan para dar cuenta de él.

¿Qué entendemos por Problema?

La distancia existente entre una situación dada y una situación deseada, considerada por alguien como óptima, constituye un problema. De esta manera el problema está constituido por una dimensión objetiva (la referencia a la situación dada) y una dimensión subjetiva (el patrón de deseabilidad establecido por el sujeto). Los problemas son siempre problemas para alguien. Por consiguiente, éstos serán construidos de manera diferente por los distintos actores en el marco de la situación particular de cada uno de ellos.

Para la selección del problema focal, es conveniente identificar inicialmente un conjunto de problemas que se consideren decisivos dentro de un ámbito temático. Es necesario tener en cuenta que el ámbito temático delimita un campo de análisis; el problema, en cambio, es una situación dada que se considera deficiente y evitable.

Cada uno de los problemas identificados como posible foco del análisis, deberá ser considerado relevante -en virtud de su gravedad y preponderancia dentro del ámbito temático- y pertinente –es decir, que se estime, en principio, que pueda ser enfrentado con ciertas posibilidades de éxito desde la institución o grupo que llevará adelante el plan-.

El desafío consiste en seleccionar uno de ellos como problema focal en torno al cual se estructurará el análisis. Las dificultades que surgen en este punto están relacionadas con la tensión existente entre relevancia y pertinencia.

En general, la selección del problema focal que estructure el PE, debe tomar en cuenta la misión institucional. La relevancia del problema permitirá abordar el análisis de las distintas dimensiones de la institución y su contexto, posibilitando la construcción de un plan integral.

Para la selección del problema focal es necesario distinguir entre problema, necesidad y demanda

El problema *nos refiere a una* ***necesidad****. La* ***necesidad*** *surge cuando se constata la distancia entre las situaciones dada y deseada que constituye el problema, y representa lo que se requiere para cerrar dicha brecha. Si la conformación del* ***problema*** *comporta una dimensión subjetiva, en la medida que se origina en la lectura que los sujetos hacen de una situación dada a la luz de una situación deseada discrepante; la* ***necesidad*** *comporta una dimensión subjetiva en la medida que representa lo que los sujetos juzgan necesario para revertir o minimizar dicho problema. No se podría, por tanto, hablar estrictamente de necesidad objetiva. Sin embargo, podemos hablar de necesidades aún cuando no son sentidas por los sujetos.*

Se pueden distinguir, entonces, distintos tipos:

- **Necesidad normativa**: Es aquella que define el experto, el profesional, el administrador en relación con una norma deseable u óptima.
- **Necesidad sentida**: Es la percibida por la población afectada por un conjunto de problemas sobre la base de lo que consideran deseable como solución.
- **Necesidad expresada**: Es aquella necesidad sentida y además explicitada.
- **Necesidad comparativa**: Es aquella que se presume que un individuo o grupo debería tener dado que presenta las mismas características que otro individuo o grupo en el que se ha identificado dicha necesidad.

Las necesidades expresadas constituyen una demanda actual de la población afectada. En tanto que las necesidades sentidas (pero no expresadas), así como las necesidades comparativas y normativas pueden ser analizadas como demanda potencial.

2DO PASO: LA DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA FOCAL

“ El propósito de esta fase es lograr una definición unívoca del problema focal consensuada por el grupo y realizar un recorte riguroso del mismo ”

El propósito de esta fase es lograr una definición unívoca del problema focal consensuada por el grupo y realizar un recorte riguroso del mismo.

Para lograr un recorte riguroso del problema focal, el grupo que lleva adelante el análisis debe identificar un conjunto de descriptores que delimiten sus fronteras. Los descriptores hacen referencia a dimensiones del problema focal, de modo tal que la suma de ellos precisa qué aspectos se encuentran incluidos y cuáles excluidos.

El acuerdo que el grupo realice sobre los descriptores permite una definición unívoca del problema focal, reduciendo las confusiones que pueden ocasionarse por interpretaciones diversas. Este es un paso clave del análisis porque estipula lo que debe ser explicado y fija sus límites.

El procedimiento de descripción permite transformar un malestar en un problema en sentido estricto. Es decir, convierte una situación considerada insatisfactoria y evitable, que necesariamente se expresa de manera más general y vaga, en un problema cuyas dimensiones son especificadas de manera rigurosa. Los descriptores permiten definir unívocamente el problema y se conocen en conjunto como Vector Descriptor del Problema (VDP):

Los descriptores enuncian hechos cotejables que manifiestan y corroboran la existencia del problema. De esta manera es posible, a lo largo de la intervención, monitorear las alteraciones ocasionadas en el núcleo problemático que da origen al plan. Para ello, se pueden enumerar descriptores cuantitativos y cualitativos. Cada uno de ellos debe ser necesario y la suma de los descriptores debe ser suficiente para definir el problema focal.

Se considera que la descripción del problema focal es suficiente, cuando el consenso alcanzado en el grupo de análisis sobre los descriptores a incorporar, logra eliminar toda ambigüedad sobre el contenido del problema focal.

La calidad de una descripción se puede determinar testeando si el grupo considera que, en caso de revertirse los descriptores, el problema focal desaparecería. En caso de que el grupo juzgue que el problema focal se mantendría total o parcialmente quiere decir que la descripción es incompleta, es decir, no se han incluido descriptores que refieran a dimensiones relevantes del mismo.

Como los descriptores son dimensiones del problema, no pueden mantener relaciones de causalidad entre sí, ni con el problema focal que intentan describir.

Por otra parte, es necesario evitar la redundancia, es decir, se deben descartar aquellos enunciados que, de una manera u otra, aludan a dimensiones que ya estén referidas por otros descriptores.

Es importante establecer, para cada descriptor, la tendencia que presenta el fenómeno descripto, es decir: si el problema tiende a agravarse, a revertirse o si, por el contrario, se mantiene constante[1].

Por otra parte, como los descriptores enuncian hechos que expresan el problema focal, manifiestan su existencia y lo tornan monitoreable, estos enunciados deben ser cotejables. Por lo tanto, resulta necesario identificar para cada uno de ellos posibles fuentes de cotejo a las que se recurrirá en búsqueda de información que convalide tanto los descriptores como el problema focal propuesto.

¿Qué entendemos por Problema?

“... La distancia existente entre una situación dada y una situación deseada, considerada por alguien como óptima, constituye un problema ... el problema está constituido por una dimensión objetiva y una dimensión subjetiva ... los problemas son siempre problemas para alguien ... serán construidos de manera diferente por los distintos actores en el marco de la situación particular de cada uno de ellos ...”

3ER PASO: LA GRAFICACIÓN DE LAS RELACIONES CAUSALES.

El propósito de esta fase es **llevar a cabo un primer análisis de los problemas y sus interrelaciones**, construyendo un primer modelo explicativo cuyo ajuste y desarrollo se llevará a cabo en el próximo paso.

Una vez descripto el problema focal es necesario la construcción de un modelo explicativo que dé cuenta de cómo se produce el problema focal.

Para esto se deben identificar problemas asociados al problema focal. En este momento se opera con la información previa que el grupo ya posee y sobre la base de inferencias o primeros supuestos.

Los problemas se pueden identificar asociándolos al problema focal sobre la base de los siguientes criterios:

- posibles causas,
- condicionantes o determinantes;
- posibles efectos, directos o colaterales.

Por otra parte, estos problemas pueden expresar tendencias relacionadas con la perpetuación de los problemas o su agravamiento; posibles obstáculos para la implementación de soluciones; cuestiones relacionadas con la eficacia o eficiencia de acciones que ya se estén realizando; conflictos relacionados con los intereses de los diversos actores involucrados; etc. Se deben tomar en cuenta también problemas potenciales o riesgos, problemas relacionados con la viabilidad de iniciativas similares al proyecto en procesamiento, etc.

A los efectos de orientar la tarea, es conveniente trabajar con posibles campos de identificación de problemas. Por ejemplo:

- **El campo de intervención directa del proyecto**: aquel sector de la realidad en el que el proyecto pretende insertar sus acciones.
- **El contexto**: la realidad circundante en la que está inserto el campo de intervención directa. Se debe tener en cuenta tanto el contexto inmediato, como el contexto macro.
- **Las actuaciones**: acciones, programas o proyectos que se implementan en el campo de intervención directa en torno a la temática del proyecto en procesamiento.

Sin embargo, a veces es necesario establecer campos de relevamiento específicos para el problema focal sobre el que se está trabajando. Una vez realizada una primera identificación de problemas asociados al problema focal, se procede a precisarlos, fundamentarlos y discutirlos grupalmente estableciendo y analizando las relaciones existentes entre ellos.

"... El propósito de esta fase es llevar a cabo un primer análisis de los problemas y sus interrelaciones, construyendo un primer modelo explicativo cuyo ajuste y desarrollo se llevará a cabo en el próximo paso ..."

Para ello se utiliza como apoyo una técnica de graficación, en la que se vinculan los problemas con flechas que representan relaciones causales. El sentido de la flecha indica el lugar de causa o efecto de cada uno de los problemas. Se usan flechas de doble sentido para relaciones de retroalimentación.

El resultado es un mapa de problemas relacionados. En realidad, esto constituye un primer acercamiento a un modelo explicativo construido por el grupo.

Variable

Concepto que representa un aspecto de la realidad analizada y que puede asumir distintos valores. En un sentido estricto, dicho concepto debe ser definido de manera tal que sea susceptible de medición para establecer el valor que asume en un caso particular. Ejemplo: "desnutrición infantil". Cuando se lo expresa en términos de problema es porque se considera que el valor con el que se presenta la variable no es el deseable.

En el mapa obtenido (flujograma), cada tarjeta remite, en un sentido amplio, a una variable. Cada flecha representa, por lo tanto, una hipótesis explicativa.

Es necesario profundizar la discusión en torno a cada una de las variables y las relaciones existentes entre los problemas ya que es el momento medular de la actividad de análisis situacional. Frecuentemente, la argumentación a favor o en contra de las distintas hipótesis propuestas da lugar a la aparición de nuevas hipótesis que deberán ser graficadas y, a su vez, fundamentadas.

Hipótesis explicativa

Afirmación conjetural sobre la relación de causalidad existente entre dos o más variables. Ejemplo: "la dieta insuficiente e inadecuada en los hogares de extrema pobreza genera un incremento en los casos de desnutrición infantil severa"

Este es un momento en donde se confrontan puntos de vista diferentes, perspectivas de análisis diversas y posibilita que los participantes pongan en cuestión sus propias representaciones.

4TO PASO: EL DESARROLLO DEL MODELO EXPLICATIVO.

"... El propósito de esta fase es expandir las redes causales, incorporando nuevos problemas y relaciones, a efectos de ampliar el modelo explicativo ..."

El propósito de esta fase es expandir las redes causales, incorporando nuevos problemas y relaciones, a efectos de ampliar el modelo explicativo.

"Una explicación situacional es una reconstrucción simplificada de los procesos que generan los problemas destacados por el actor, de tal manera que los elementos constituyentes de dichos procesos aparecen sistemáticamente interconectados en la generación de tales problemas y de sus características particulares."

CLASIFICACION DE LAS VARIABLES

- ***Reglas:*** *son aquellas que determinan el marco de actuación*
- ***Acumulaciones:*** *dan cuenta de las capacidades y/o incapacidades.*
- ***Flujos:*** *son aquellas variables que reflejan hechos puntuales.*

En un momento posterior, es necesario volver sobre el mapa de problemas a fin de continuar su desarrollo. La tarea consiste en desplegar las distintas cadenas causales que se han construido, indagando posibles nuevos problemas que conduzcan a nuevas hipótesis que permitan ampliar el modelo explicativo.

"... Una explicación situacional es una reconstrucción simplificada de los procesos que generan los problemas destacados por el actor, de tal manera que los elementos constituyentes de dichos procesos aparecen sistemáticamente interconec-tados en la generación de tales problemas y de sus características particulares ... **(CARLOS MATUS)*"***

En este sentido pueden presentarse situaciones diversas:

- Problemas relevantes con relación a los que falta indagar más sobre sus causas o factores que coadyuvan a su producción. Esto es lo que se denomina "mapear hacia atrás".
- Problemas relevantes con relación a los cuales se considera conveniente explorar más sobre sus efectos o consecuencias. A esto se le llama "mapear hacia delante".

También es frecuente el caso de alguna hipótesis que, si bien es considerada pertinente, se estima conveniente examinar el proceso que ella postula con el propósito de identificar otros problemas más concretos y específicos que median entre las dos variables originales de la hipótesis.

Para estructurar el análisis de los procesos causales, se puede clasificar a las variables en "Reglas", "Acumulaciones" y "Flujos".

- **Reglas** son aquellas variables que condicionan el marco de actuación, es decir, dan identidad al problema y definen el campo de lo posible. No se trata sólo de normas, sino que además de las reglas de derecho, deben tenerse en cuenta costumbre o reglas implícitas que, si bien no constituyen normativa, funcionan como reglas de hecho.
- **Acumulaciones** son aquellas variables que dan cuenta de las capacidades o incapacidades estructurales de producción, que pueden ser tanto del sistema como de los actores que intervienen, etc.; tanto en el campo político, como en el económico, social, etc.
- **Flujos** se denomina a las variables que enuncian hechos puntuales o coyunturales, que reflejan acciones o situaciones que, en principio, son transitorias y de hacerse permanentes devienen en in/capacidades estructurales transformándose en acumulaciones.

5TO PASO: LA ORGANIZACIÓN DE LA EXPLORACIÓN

El propósito de esta fase es organizar la búsqueda de información necesaria para corroborar la existencia de los problemas y fundamentar las hipótesis del modelo explicativo

El modelo explicativo construido en los pasos 3ro. y 4to. constituye el punto de referencia para la organización de la exploración. Cada problema identificado crea una demanda de información que será necesario satisfacer a fin de fundamentar o descartar las hipótesis explicativas formuladas.

"... El propósito de esta fase es organizar la búsqueda de información necesaria para corroborar la existencia de los problemas y fundamentar las hipótesis del modelo explicativo ..."

En función de esta información será necesario volver sobre el modelo explicativo a fin de continuar con el desarrollo del mismo, desagregando problemas y revisando las hipótesis explicativas a la luz de la información que ha sido relevada. Esto puede implicar descartar algunos problemas que resultaron no ser tales, identificar otros nuevos, establecer nuevas hipótesis.

6TO PASO: ANÁLISIS DEL ESPACIO DE GOBERNABILIDAD

El propósito de esta fase es **analizar el espacio de gobernabilidad del proyecto,** a efectos de orientar la definición de los frentes de ataque del proyecto que se realizará en el paso siguiente.

> ***"... El propósito de esta fase es analizar el espacio de gobernabilidad del proyecto, a efectos de orientar la definición de los frentes de ataque del proyecto que se realizará en el paso siguiente ..."***

La gobernabilidad se analiza siempre en relación con el actor que va a llevar a cabo la intervención. Cuanto más variables decisivas estén bajo su control, mayor será su libertad de acción; por el contrario, si el campo de éstas es estrecho, se restringe su gobernabilidad respecto del sistema en el que va a intervenir. Se puede entonces definir la gobernabilidad como la relación de peso entre las variables que controla y no controla un actor con relación a su plan.

Para avanzar en este análisis se propone distinguir, en el modelo explicativo, los problemas que actúan como variables condición, los que constituyen variables instrumento y aquellos que se consideran de control compartido.

- **Variables Condición:** son aquellas que se encuentran fuera de control del grupo que gestiona el plan.
- **Variables Instrumentos:** son aquellas que se encuentran bajo control total del grupo de gestión del plan.
- **Variables de control compartido:** son aquellas sobre las que el grupo tiene cierta capacidad de incidencia pero también dependen de otros actores.

Las variables condición son aquellos aspectos de la realidad diagnosticada que resultan relevantes para la descripción y explicación del fenómeno, pero que el grupo evalúa que no podrán ser modificados desde el plan. Sin embargo, estarán condicionando permanentemente el desarrollo del mismo. Estas variables conforman lo que en el análisis de Carlos Matus se conoce como el campo III, "fuera de control". En este se agrupan las variables que, si bien condicionan la situación que se está analizando, no pueden ser modificadas con las acciones formuladas desde el PE dado que se originan en otros ámbitos, otras reglas, producto de otros procesos y relacionadas con otros actores.

Las variables instrumento son aquellos aspectos que el grupo evalúa que está a su alcance modificar para alcanzar los fines del plan. Es decir, pueden servir como instrumentos para la transformación de la situación inicial. Se puede distinguir dos tipos de variables instrumento: aquellas que están bajo control total del grupo de gestión del plan -las variables instrumento en sentido estricto- y aquellas sobre las que el proyecto puede llegar a incidir, pero no están bajo su exclusivo gobierno. A estas últimas se las denominan variables de control compartido. Las variables instrumentos, clasificadas según control total o control compartido conforman los campos I y II del flujograma respectivamente.

Si se incorporara este análisis de gobernabilidad a la graficación, el flujograma explicativo constaría de 9 cuadrantes que derivarían del cruce entre la clasificación en reglas, acumulaciones y flujos y la gobernabilidad variables bajo control total, variables bajo control compartido y variables fuera de control.

	CAUSAS			
	Reglas	Acumulaciones	Flujos	PROBLEMA
I				
II				CONSECUENCIAS
III				

Sin embargo, hay problemas que si bien hoy constituyen variables condición, no se descarta que en el futuro se pueda ejercer cierta influencia sobre ellos, si se construyen ciertas condiciones. Con relación a variables condición de este tipo y a variables de control compartido, es necesario identificar los actores que ejercen control o influencia sobre ellas y analizar qué tipo de recursos de poder ponen en juego.

Si bien un análisis de actores, más profundo y sistemático, se realizará una vez definidos los frentes de ataque y se deberá profundizar cuando, en el diseño del plan operativo, se evalúe la viabilidad de las operaciones; en éste momento se puede confeccionar una lista de actores involucrados y de los recursos de poder que ellos administran. Estos recursos pueden ser tanto políticos, económicos, cognitivos u organizativos. Este resultado de un primer análisis de gobernabilidad servirá como insumo para tareas posteriores.

7MO PASO: DEFINICIÓN DE LOS FRENTES DE ATAQUE.

"... El propósito de esta fase es definir los frentes de ataque de la estrategia general del proyecto ..."

El propósito de esta fase es definir los frentes de ataque de la estrategia general del proyecto.

Un posible frente de ataque es una variable que, por su posición en el modelo explicativo, constituye un nudo crítico, en relación con el que se presume que cualquier alteración positiva en él desataría procesos de transformación que impactarían en un número considerable de problemas relevantes. Tales procesos posibilitarán, de manera directa o indirecta, revertir el problema focal. Un nudo crítico de esta naturaleza debe ser una variable que, o bien está bajo control total del actor que llevará adelante el plan, o bien éste puede ejercer cierta influencia sobre ella. De otra manera sería imposible tomarla como un centro práctico de acción.

Como criterio general, se debe tener en cuenta que un plan que define sus frentes de ataque únicamente con relación a variables instrumentos en sentido estricto, se plantea un horizonte de transformación modesto. Es decir, se dispone a operar sobre aspectos que están bajo su exclusivo control. Los proyectos que incorporan como frentes de ataque variables de control compartido se disponen a ampliar el campo de influencia o de goberna-bilidad del mismo, ya que se hace necesario construir condiciones de viabilidad para acciones que le permitan transformar variables que no están bajo su entero control en opciones de acción.

Toda variable instrumento -en sentido estricto- o de control compartido, ubicada en aquellos trayectos causales que el grupo juzga decisivos, es un posible **frente de ataque**, siempre que cualquier alteración positiva en ella impacte de manera efectiva en un número importante de variables relacionadas y esto contribuya, directamente e indirectamente, a revertir los descriptores del problema focal

Es necesario, entonces, tener en cuenta que cuando se eligen los frentes de ataque también se suscita un determinado espacio de gobernabilidad. Esto es así porque el concepto de gobernabilidad no sólo es relativo a un actor (qué variables de una situación controla y cuáles no), sino también es relativo al proyecto, o propósitos de transformación, de dicho actor.

Recién en este momento se está en condiciones de definir, sobre la base de la explicación situacional que el grupo ha estado procesando, la estrategia general de intervención que nos acerque a la transformación de la situación que perseguimos.

Es conveniente identificar, en relación con cada frente de ataque, cuáles son los recursos críticos necesarios para incidir sobre ellos. Se debe volver sobre el análisis de actores realizado en el paso anterior para determinar qué recursos controla quien formula el plan, que recursos son controlados por otros actores, cómo jugarán esos actores respecto de los propósitos de cada frente de ataque, etc.

Teniendo en cuenta la identificación inicial de actores llevada a cabo en el paso anterior, se podría integrar una matriz que se diera cuenta de los actores con los que habría que interactuar, y los recursos que estos manejan, en cada uno de los Frentes de Ataque.

"... Toda variable instrumento -en sentido estricto- o de control compartido, ubicada en aquellos trayectos causales que el grupo juzga decisivos, es un posible frente de ataque, siempre que cualquier alteración positiva en ella impacte de manera efectiva en un número importante de variables relacionadas y esto contribuya, directamente e indirectamente, a revertir los descriptores del problema focal ..."

8VO PASO: LA FORMULACIÓN DE LAS APUESTAS ESTRATÉGICAS

El propósito de esta fase es formular las apuestas estratégicas que darán lugar a la confección del Plan para alcanzar la situación objetivo.

La apuesta estratégica representa la afirmación que se hace respecto de la posibilidad de cambiar la connotación negativa del frente de ataque por una situación positiva que impacte en el problema focal, revirtiéndolo.

Así, tendría que poder definirse la situación o estado en que se desea encontrar un aspecto de la realidad en la que se interviene con el proyecto y dicha situación futura debería constituirse en una guía para la transformación de la situación que da origen a la intervención. Este trabajo se realiza sobre las causas elegidas como Frentes de Ataque (FA) identificados (Paso 7), y en primera instancia, las Apuestas Estratégicas pueden realizarse positivizando los mismos.

"... El propósito de esta fase es formular las apuestas estratégicas que darán lugar a la confección del Plan para alcanzar la situación objetivo ..."

Sobre cada uno de los Frentes de Ataque se realiza un proceso de descripción similar al llevado a cabo con el Problema Focal. Es decir, se construye el Vector Descriptor del Frente de Ataque (VDP del FA), que da cuenta de las distintas dimensiones de cada nudo crítico. Esto a su vez, permite construir el Vector Descriptor de Resultados del Frente de Ataque (VDR del FA).

A la luz de los VDR's de los Frente de Ataque, se estaría en condiciones de comenzar el proceso de formulación de los Planes Operativos, conjunto de actividades, tareas y acciones a realizar, para transformar la realidad en aras de alcanzar la situación deseada.

"... el método propuesto, en tanto herramienta que permite abordar la tarea de análisis situacional en el procesamiento de un proyecto, y como fundamento para la elaboración de un plan, se utiliza una vez recortado el problema focal e identificado los problemas más relevantes que se hayan asociado a éste ... el desarrollo del análisis puede llevar a demarcaciones del problema diferentes a la inicial o, incluso, al reemplazo del problema focal original por otro que se considere más pertinente o más relevante ... en la presente descripción, se presenta la identificación y recorte del problema focal como una de sus fases ..."

9NO PASO: APROXIMACIÓN A LA SITUACIÓN OBJETIVO:

"... El propósito de esta fase es realizar una primera construcción de la situación objetivo del proyecto que opere como guía direccional de la estrategia de intervención ..."

El propósito de esta fase es **realizar una primera construcción de la situación objetivo del proyecto** que opere como guía direccional de la estrategia de intervención.

La situación objetivo de un proyecto es una conjetura sobre la disposición de los hechos y el discurrir de los procesos articulados en una circunstancia futura prevista como situación de llegada del plan. Esta situación que se desea alcanzar establece la direccionalidad de la estrategia.

La situación objetivo se reconstruye tomando como referencia el modelo explicativo de la situación inicial. Se puede obtener una primera aproximación a ésta, formulando en forma positiva el Vector Descriptor del Problema (VDP) que daría lugar al Vector Descriptor de Resultados (VDR) y los Vectores Descriptores de los Frente de Ataque (VDP del FA) que, darían lugar a los Vectores Descriptores de Resultados (VDR de los FA), que se pretenden alcanzar con las Apuestas Estratégicas. Esto es, formulando dichas variables en término de valores que el grupo considere deseables y susceptibles de ser alcanzados. Es clara entonces, la interrelación entre este paso y el anterior.

La **situación objetivo** puede ser definida como la situación que se desea alcanzar con el plan, o mejor, como un modelo –y, por tanto, una reconstrucción simplificada de la situación analizada- inserto en un determinado horizonte de tiempo, caracterizado por su racionalidad interna, y en el que las variables instrumento se encuentran expresadas en valores deseables.

Es necesario aclarar que, como modelo de la realidad inserto en un determinado horizonte de tiempo futuro, la situación objetivo constituye una nueva totalidad. Es decir, una articulación compleja de procesos y acontecimientos, con múltiples determinaciones, radicalmente diferente de la situación inicial. Esto quiere decir que no es la suma incremental de modificaciones y cambios parciales de aspectos más o menos relevantes de la situación inicial. La situación objetivo comporta la idea de un cambio significativo que configura una realidad cualitativamente diferente.

La formulación de la situación objetivo no debe ser ambigua o indefinida, sin embargo, el grado de precisión es menor que en el modelo explicativo de la situación inicial. Es decir, en lo cualitativo, admite un espacio de calificaciones normativas y, en lo cuantitativo, las normas se concretan en rangos que admiten variaciones, en tanto que, en la situación inicial, se requieren mediciones puntuales.

Por otra parte, se debe admitir también que la situación objetivo, como guía de referencia direccional, admite variaciones y modificaciones a lo largo del tiempo de intervención. Esto es así porque nuestro análisis situacional debe mejorarse y completarse con el transcurso del tiempo y de la misma manera nuestra situación objetivo. Por otra parte, la situación inicial varía y eso impacta en la referencia de llegada. Por último, nuestra propia intervención cambia los problemas, resuelve algunos, agrega otros, hace inviables algunas soluciones, abre caminos nuevos, lo que demanda una actualización permanente de la situación objetivo.

"La situación objetivo puede ser definida como la situación que se desea alcanzar con el plan, o mejor, como un modelo –y, por tanto, una reconstrucción simplificada de la situación analizada- inserto en un determinado horizonte de tiempo, caracterizado por su racionalidad interna, y en el que las variables instrumento se encuentran expresadas en valores deseables"